

## University of Groningen

### Naar een regionaal kunstbeleid

van den Hoogen, Quirijn; Kolsteeg, Johan

*Published in:*

Boekman : tijdschrift voor kunst, cultuur en beleid

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

van den Hoogen, Q., & Kolsteeg, J. (2018). Naar een regionaal kunstbeleid. *Boekman : tijdschrift voor kunst, cultuur en beleid*, 30(114), 44-47.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*



rijksuniversiteit  
groningen

faculteit der letteren

research centre  
arts in society

# Ruimte

De noordelijke regio en het cultuurbeleid



**Johan Kolsteeg**

**Quirijn Lennert van den Hoogen**

**September 2018**



## Colofon



Dit onderzoek is uitgevoerd op eigen initiatief en zonder externe financiële bijdragen.

Foto omslag: Festival der Aa.

### Citeren als:

Kolsteeg, J. en Q. L. van den Hoogen (2018). *Ruimte. De noordelijke regio en het cultuurbeleid*.

Groningen: Research Centre for Arts in Society.

## The Groningen Research Institute for the Study of Culture (ICOG)

The Groningen Research Institute for the Study of Culture (ICOG is its Dutch acronym) is one of the three research institutes within the Faculty of Arts. ICOG is home to a wide range of disciplines, from History, the Arts, Literatures and Cultures, American Studies, and Media and Journalism Studies, to International Relations, Humanitarian Action and Area Studies. Beyond their distinct subject areas and approaches, these disciplines share their interest for culture as the practices through which, now as in the past, humans define and negotiate their values, organize their societies, manage diversity, and reflect on impactful changes.

The Research Centre for Arts in Society (AiS) brings together research on the arts and their societal engagement and impact, both past and present. It hosts a multitude of disciplines including literature studies, art history, architecture and landscape, film studies, musicology, and theatre and performance studies. Research within AiS is focused at the transformative, changing nature of the arts in society throughout history until present day. It does so both in fundamental and applied, empirical and theoretical research. Apart from their work as academic researchers, members of the AiS are involved in cultural life on local, national and international level in for example museums or cultural and educational institutions.

### Postadres

Postbus 716  
9700 AS Groningen

### Bezoekadres

Oude Boteringestraat 34  
9712 GK Groningen

Voor meer informatie, ga naar <https://www.rug.nl/research/arts-in-society/>

Voor meer informatie of vragen over dit onderzoek kunt u een bericht sturen naar [onderzoekregionaleidentiteit@gmail.com](mailto:onderzoekregionaleidentiteit@gmail.com).



## Inhoud

<b>1 Samenvatting <i>Ruimte: de Noordelijke regio en het cultuurbeleid</i></b>	<b>5</b>
<b>2 Voorwoord</b>	<b>7</b>
2.1 Opbouw van dit rapport	8
2.2 Opbouw van het onderzoek	9
2.3 Kader van de empirische analyse	10
2.4 Literatuuronderzoek	11
<b>3 Context</b>	<b>12</b>
3.1 Beknopte achtergrond van de huidige discussie over regionalisering in het Nederlandse cultuurbeleid	12
3.2 Regionalisering van cultuurbeleid in internationaal perspectief	16
<b>4 Analyse</b>	<b>19</b>
4.1 Wat is de aanleiding van dit gesprek	19
4.2 Regionale en culturele identiteit	20
4.2.1 Het ware, juiste en waarachtige landschap	26
4.3 Omgaan met overheden en bestuurlijk arrangement	28
4.3.1 Geregionaliseerde arrangementen in internationaal perspectief	31
4.4 Kwaliteitsbegrip en de beoordeling van kwaliteit	33
4.4.1 De beoordeling van de kwaliteit van kunst	35
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>39</b>
5.1 Waarden, beschrijvingen en voorschriften	39
5.2 Voorbij aan tegenstellingen	42
5.3 Monitor	44
Literatuur	45
Appendix 1 - Lijst van geïnterviewden	48
Appendix 2. Internationale vergelijking: de regio en cultuurbeleid in andere landen	49
Tabel 1: Categorisering respondenten. ....	10
Tabel 2. Analyseschema, en zes mogelijke actierichtingen . ....	10
Tabel 3: Perspectieven, doelstellingen en acties nieuw cultuurbeleid . ....	16
Tabel 4. Verdeling antwoorden respondenten op de vraag waarom. ....	20
Tabel 5. Verdeling van aantallen uitspraken over culturele identiteit. ....	20
Tabel 6: de drie werkelijkheden en landschappen . ....	27
Tabel 7: De vier aspecten volgens Kruit et al. ....	27
Tabel 8. Schema waarde analyse van thema's uit het onderzoek . ....	39
Afbeelding 1. Sense of Place, Joop Mulder . ....	15
Afbeelding 2. Waarden gevonden in de oordelen over BIS theatergezelschappen. ....	36



rijksuniversiteit  
 groningen

faculteit der letteren

research centre  
 arts in society



## 1 Samenvatting *Ruimte: de noordelijke regio en het cultuurbeleid*

Het Ministerie van OCW wil het landelijke cultuurbeleid beter laten aansluiten op de lokale en regionale context, en het beleid meer in gezamenlijkheid met de regio's vormgeven. Het Ministerie beantwoordt daarmee een oproep van decentrale overheden en de sector. Een eerste stap in dat proces is het opstellen van regionale profielen, die deel zullen uitmaken van de gezamenlijke adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur voor de periode 2021-2024. Deze profielen zullen door regionale overheden in samenspraak met de culturele sector worden opgesteld.

De ontwikkeling van een cultuurbeleid met grotere regionale inbreng vereist een benadering die een gevoelig onderwerp niet uit de weg gaat: de verhouding tussen de Randstad en de regio. Het vooruitzicht van een cultuurbeleid dat een nieuwe relatie aangaat met de regio, en het besef dat die relatie complex kan zijn, waren aanleiding om te onderzoeken hoe cultureel leiders en beleidsmakers in het noorden staan tegenover de komende beleidswijziging. Dit onderzoek brengt niet een concrete situatie in kaart, er is immers nog geen nieuw cultuurbeleid. Het doel van het onderzoek is te achterhalen hoe respondenten tegenover het idee staan, met welke verwachtingen en reserves zij het gesprek tegemoet treden. Drie inhoudelijke thema's werden aan de orde gesteld, namelijk wat men verstaat onder Noordelijke culturele identiteit, hoe men denkt over het evalueren van de kwaliteit van kunst en cultuur, en hoe men de relatie tussen cultureel leiders en regionale beleidsmakers op dit moment ervaart en in de toekomst zou willen organiseren. De visie achter dit onderzoek is dat voor het realiseren van een betere afstemming tussen overheden en sector het geen kwaad kan als gesprekspartners van elkaar weten hoe zij deze thema's zien.

In 2017 werden eenendertig semi-gestructureerde interviews afgenomen met beleidsmakers (gemeentelijke en provinciale ambtenaren en politici) en cultureel leiders in Fryslân, Groningen en Drenthe. De onderzoekers hebben de uitspraken van respondenten gecodeerd, geïnterpreteerd en voorzien van theoretische of historische context. Alle concrete 'aanknopingspunten voor thematische samenwerking' die OCW in een pamflet nog eens apart onder de aandacht brengt, namelijk cultuureducatie, cultuurparticipatie, internationalisering, vernieuwing van aanbod, genres en werkwijze, talentontwikkeling en de leefomgeving (OCW 2018), kwamen in de interviews aan bod.

### **Regionale culturele identiteit**

Het begrip identiteit wordt door de respondenten enerzijds in verband gebracht met fysieke en mentale ruimte voor het experiment, en anderzijds met een kritisch en sterk inhoudelijk geïnteresseerd publiek. Men karakteriseert de regio met begrippen als tolerantie, onderlinge steun en samenwerking, maatschappelijke relevantie en korte lijnen met overheden, waardoor het beeld ontstaat van een kritisch en zelfbewust regionaal cultureel klimaat. De rol van BIS instellingen in de regio en de regionale spreidingsverplichting zijn onderwerpen van discussie.

### **Kwaliteit**

Respondenten verwijzen naar het belang van andere mogelijke kwaliteitsoordelen dan het dominante criterium van artistieke kwaliteit. Vooral de maatschappelijke aansluiting van kunst en cultuur zou meer gewaardeerd moeten worden. Maatschappelijke aansluiting is echter wat anders dan instrumentalisering van het culturele aanbod, die volgens respondenten dreigt wanneer de verantwoordelijkheid voor de evaluatie van cultuur teveel zou liggen op het lokale of regionale bestuursniveau.



### **Arrangement**

Respondenten pleiten niet voor een volledig geregionaliseerd bestuursarrangement voor het cultuurbeleid van de toekomst. Wel zien respondenten het belang van vroeg betrokken te worden bij het beleidsbepalende proces, met voorrang voor regionaal geprioriteerd aanbod en een *matchende* werking van landelijk aanbod in flexibeler financierings- en spreidingsconstructies. Men pleit voor meer maatwerk voor instellingen, in een regionaal perspectief maar onder regie van de nationale overheid. Deze combinatie van zowel het vertrouwen in de culturele autonomisering van de regio als het vertrouwen in centrale regie bepaalt de contouren van het bestuurlijk arrangement.

De voorzichtige en gereserveerde houding van respondenten over de relatie tussen Randstad en noordelijke regio op het gebied van de (herijking van de) kwaliteitsdiscussie en het te ontwikkelen arrangement kan onzes inziens het gesprek over regionalisering van cultuurbeleid negatief beïnvloeden, als hij niet bespreekbaar wordt gemaakt.

### **Instrumentalisering en compartimentalisering van cultuurbeleid**

Welk arrangement ook wordt gekozen, of het werkt hangt af van de *inhoud* van het beleid. Er is – ook internationaal – grote zorg over de toenemende instrumentalisering van cultuurbeleid. Wanneer cultuurbeleid, ook in een meer regionaal georiënteerde vorm, niet bijdraagt aan de ontwikkeling van *culturele* waarden in een regio dan is het beleid *de facto* overbodig. Ook om die reden hechten respondenten aan een rol voor het landelijke beleidsniveau. Het ligt voor de hand te suggereren dat de culturele sector in een geregionaliseerde structuur inhoudelijk autonoom is en niet beperkt wordt door complexe arrangementen waarmee cultuur wordt geïnstrumentaliseerd. De regionale positie van cultuur zou niet een apart compartiment of specifieke regeling binnen een dominant landelijk bestel moeten zijn.

### **Logica van het Noorden als stedelijke culturele regio**

Hoewel men het Noorden (de drie noordelijke provincies) niet als één eenvormige regio definieert is er logica het Noorden als stedelijke cultuurregio aan te merken. Op de schaal van het Noorden noemt men de infrastructuur ‘compleet’ maar ook ‘ijl’. De schaal is ook een juiste om gezamenlijke problemen als talentontwikkeling op te lossen en daarbij zijn de relatief grote afstanden in de noordelijke regio zelfs een voordeel: men is minder concurrent en eerder collega van elkaar. Wel is het voor Zuid-Oost Drenthe logischer om ook naar de stedelijke cultuurregio Zwolle te kijken.

### **Voorbij tegenstellingen**

Regionale culturele identiteit bestaat niet pas in relatie tot de Randstad of andere Nederlandse en Europese regio's. Terwijl respondenten in de beschrijving die zij zelf van de eigen identiteit vergelijkingen maken met de randstedelijke praktijk, willen zij de discussie over fundamentele aspecten van regionale cultuur minder voeren in termen van (culturele) tegenstellingen. Respondenten hebben last van de dominantie van beoordeling op artistieke kwaliteit, en verbinden dat aan de dominantie van het culturele centrum in de Randstad in het bepalen van de organisatie van de Nederlandse cultuur. Het niet behoren tot (of zichzelf excluderen van) een gecanoniseerde cultuur kan leiden tot een ervaring van ‘culturele marginaliteit’. Onder de voorstellen die respondenten doen ligt een wens om de discussie naar een door regionale profielen geïnformeerd beleid te onderbouwen met begrip van de specifieke gevoelde functie van cultuur en verhouding tussen artistieke en instrumentele waarden.

Dr. Johan Kolsteeg  
Dr. Quirijn Lennert van den Hoogen  
Groningen, 30 augustus 2018





## 2 Voorwoord

In 2015 verscheen het eerste rapport van de Raad voor Cultuur waarin gepleit werd voor het vormgeven van het Nederlandse cultuurbeleid ‘op regionale leest’. Aanvankelijk leek de raad aan te koersen op een situatie waarin het hele cultuurstelsel vanaf regio’s opgebouwd zou worden. Het Rijk zou dan nog slechts verantwoordelijk zijn voor een beperkt aantal instellingen, nl. die instellingen die nationaal en vooral internationaal van belang zijn. Inmiddels is er voor 2021-2024 sprake van een periode van experimenten met stedelijke cultuurregio’s waarbij er náást de bestaande infrastructuur (BIS, Rijksfondsen en Rijksmusea) waarvoor de landelijke overheid verantwoordelijkheid neemt, een regionale infrastructuur (RIS) in het leven wordt geroepen waarvoor de lokale overheden verantwoordelijk zijn en waaraan de Rijksoverheid medefinanciering kan verlenen op basis van eigen prioriteiten. Los van de vraag hoe het cultuurstelsel nu precies wordt georganiseerd kunnen we stellen dat de gedachte dat cultuur vooral ‘van onderop’ vorm én (maatschappelijke) betekenis krijgt, heeft post gevat. Die gedachte staat haaks op de leidende rol die de Rijksoverheid in ons cultuurbestel heeft gekregen met de invoering van de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (WSC) in 1993 (Pots 2010, Van Meerkerk & Van den Hoogen 2018).

De Raad voor Cultuur formuleert de horizon van de experimenten als een verbeterde ‘afstemming tussen de drie overheidslagen’ in het cultuurbeleid. De verhoudingen tussen de drie overheidslagen is decennia geregeld geweest in formele convenanten en pragmatische praktijken, in een maatschappelijke en culturele context die langzaam aan flink veranderd is. Terwijl verbetering van de afstemming een belangrijke ambitie is, kunnen we er onzes inziens niet voetstoots vanuit gaan dat de drie overheidslagen in dat proces nog altijd dezelfde taal spreken, en dat er sprake is van wederzijds vertrouwen en begrip.

Dit onderzoek heeft tot doel te begrijpen welke waarden en overtuigingen spelen bij beleidsmakers en cultureel leiders in de noordelijke regio, over cruciale maar vaak niet helder gedefinieerde begrippen als identiteit van de regio, de kwaliteit van cultuur en kunst, en de relatie tussen ‘de regio’ en het culturele centrum van het land. Het vermoeden achter dit onderzoek is dat voor een vruchtbare discussie over regionalisering, gesprekspartners van elkaar moeten weten hoe zij aan dit soort kernbegrippen betekenis geven om te kunnen werken aan een cultuurbeleid met draagvlak.

Wij zullen – in eerste instantie in cultuurregio Noord-Nederland – monitoren hoe relaties tussen cultureel leiders en beleidsmakers (en zoveel mogelijk ook het publiek) zich ontwikkelen. Deze monitoring kan waardevolle informatie leveren in het gesprek over de vormgeving van de relatie tussen (regionale) overheden en (geïnstitutionaliseerde en niet-geïnstitutionaliseerde) instellingen, ten behoeve van het functioneren van cultuur. Dit rapport vormt de eerste schriftelijke weerslag van dit meerjarige onderzoeksproject, dat zal kijken naar hoe (gesubsidieerde) instellingen, individuele cultureel leiders en beleidsmakers zich verbinden met de omgeving, en wat zij verwachten van een proces naar een ander type afstemming tussen het regionale en nationale niveau van denken over cultuur. Deze onderzoeksthema’s staan centraal in het *Research Centre Arts in Society* van de Rijksuniversiteit Groningen.

Het onderzoek dat de basis voor dit rapport vormt was niet mogelijk zonder medewerking van de culturele sector in Fryslân, Groningen en Drenthe. Wij zijn iedereen die wij voor het onderzoek mochten interviewen bijzonder erkentelijk voor het kijkje in hun strategische keuken. Het onderzoek zou ook niet mogelijk zijn geweest zonder de medewerking van de noordelijke overheden, verenigd in het beleidsprogramma *We the North* (WtN). Zij boden twee studenten van ons een stageplek waardoor het mogelijk was de interviews te organiseren en de beleidsanalyses die ten grondslag liggen aan dit rapport te maken. Zij waren behulpzaam – evenals de Kunstraad Groningen – bij het organiseren van de ‘regiosessies’ waarin onze observaties met een bredere kring van culturele leiders werden besproken. En zij stelden ons in





staat een onderzoeksassistent aan te stellen voor het uitvoeren van een literatuurverkenning en internationale vergelijking. Zonder hun ondersteuning was het niet mogelijk het onderzoek uit te voeren en op dit moment dit eerste rapport te publiceren.

Dit rapport is een reflectie van de collectieve wijsheid van onze gespreks- en samenwerkingspartners. Eventuele fouten en onjuiste constatering zijn geheel voor onze rekening.

Dit rapport geeft een beeld van wat er leeft, en welke onderwerpen door beleidsmakers en cultureel leiders besproken zouden kunnen worden in het proces op weg naar een cultuurbeleid met regionaal draagvlak. Het rapport adviseert niet over hoe een geregionaliseerd cultuurbeleid eruit zou kunnen zien, die beslissing ligt bij politici, en hopelijk ook bij cultureel leiders. Wij zijn er slechts op uit dat beslissingen genomen worden op basis van de juiste kennis. De twee politiek-getinte voorkeuren waarvan wij te beschuldigen zijn, betreffen een voorkeur voor beleidsontwikkelingsprocessen waarin de 'gebruikers' van het beleid betrokken zijn, en onze opvatting over de fundamentele rol van kunsten, cultuur en erfgoed in onze samenleving. Die opvatting is gestoeld op het denken zoals verwoord door Gielen et al. (2014) in *De Waarde van Cultuur*, een rapport van het Onderzoekscentrum Arts in Society van de Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van de Vlaamse overheid. De auteurs van dit rapport sluiten aan bij de visie van cultuursocioloog Rudi Laermans die cultuur definieert als een repertoire of reservoir van uitdrukkingsvormen waar (leden van) de samenleving gebruik van kan (kunnen) maken. Deelname aan cultuur draagt in belangrijke mate bij aan de capaciteit tot zelfreflectie (Van Heusden 2010). Vandaar dat toegang tot dat reservoir zo belangrijk is: zonder toegang heeft men geen deel aan de cultuur waar men in is geboren of komen te wonen. Die toegang impliceert dat men kennis kan maken met de mogelijke uitdrukkingsvormen (het proces van socialisatie) én dat mensen leren welke onderscheidingen in die cultuur worden gedeeld (het proces van kwalificatie): men leert welke vormen in een cultuur belangrijker worden gevonden dan andere. Tot slot, draagt cultuur bij aan het proces van subjectivering waarbij individuele leden of groepen in de samenleving een zelfstandige, kritische positie in de eigen samenleving, of eigen cultuur, leren innemen. Met andere woorden, zij kunnen zich op een onafhankelijke manier tot hun cultuur (en hun samenleving) verhouden, haar bevragen en derhalve ook veranderen.

Het proces van subjectivering zorgt voor dynamiek in een cultuur als geheel. Die dynamiek is essentieel. Subjectivering wordt over het algemeen vooral aan de kunsten verbonden: in de Westerse cultuur is er een imperatief dat de kunsten vernieuwend zijn: door ontwikkeling van vormtalen worden gebruikers uitgedaagd hun eerder aangeleerde percepties ter discussie te stellen (zie ook Van Maanen 2009). Maar die uitdagende werking is niet alleen voorbehouden aan de kunsten. Ook erfgoed kan de bezoeker uitdagen door de ervaring van het verschil tussen huidige en vroegere kwalificaties of de historische ontwikkeling van een canon waar men naartoe is verhuisd (Gielen et al. 2014, 17). In *Cultuur Herwaarden* nemen de onderzoekers van de WRR (Schrijver et al. 2015) eenzelfde standpunt in.

Wij danken alle respondenten in dit onderzoek, die zo genereus de tijd hebben genomen om met ons te praten. Ook danken wij onze ex-studenten Gerinda Meijerink en Julia Tomasoa voor het werk dat zij aan dit onderwerp hebben gedaan tijdens hun masteronderzoek, en Julia nog speciaal voor het ondersteunen van de publicatie van het nu voorliggende rapport.

## 2.1 Opbouw van dit rapport

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de context van de ontwikkeling naar een nieuwe visie op de rol van de regio in het Nederlandse cultuurbeleid. In hoofdstuk 4 wordt het empirische



materiaal gepresenteerd en bevindingen gekaderd in bestaande literatuur. In hoofdstuk 5 zetten wij enkele conclusies en aanbevelingen op een rij.

Ook uitspraken die in de tekst niet letterlijk worden geciteerd zijn terug te vinden in de data door middel van verwijzingen tussen haakjes. De verwijzing (1:5 ) verwijst naar quote 5 van respondent 1. De nummering van respondenten is niet gerelateerd aan de volgorde waarin respondenten worden opgesomd in de appendix.

## 2.2 Opbouw van het onderzoek

In 2017 werden eenendertig semi-gestructureerde interviews afgenomen. Appendix 1 geeft een alfabetische lijst van de deelnemers aan dit onderzoek. De deelnemers waren zoveel mogelijk verdeeld over de drie provincies en over de groepen beleidsmakers (ambtenaren en politici van gemeentelijk en provinciaal niveau) en cultureel leiders (artistieke of zakelijke leiders van instellingen, of individuele makers). Daarbij is een mix van gevestigde en beginnende organisaties en opkomende en meer ervaren cultureel leiders nagestreefd. Ook is erop gelet met zowel mannen als vrouwen te spreken.

Er is gekozen om beleidsmakers en cultureel leiders te spreken uit de drie gebieden die in de studie naar de samenhang tussen ruimtelijk-economische patronen en patronen in cultuurvoorziening en -participatie van Tordoir et al. (2017) worden aangeduid in het noorden: stedelijke regio Groningen-Assen, Zuid-Oost Drenthe met als kern Emmen, en Friesland dat een multi-nucleaire structuur heeft. In Friesland is met respondenten in Leeuwarden en Drachten gesproken.

Daarnaast werd in elk van de noordelijke provincies een ‘regiosessie’ georganiseerd waarbij ambtelijk vertegenwoordigers van de overheden en culturele leiders uit de regio aanwezig waren. Een eerste overzicht van de bevindingen uit de interviews werd zo bij een bredere groep *stakeholders* in de regio’s ‘teruggelegd’. De reacties op de bevindingen werden als empirisch materiaal aan het onderzoek toegevoegd. Dit leidde tot nuanceringen van opmerkingen uit de interviews, tot aanvullingen ten aanzien van de noordelijke identiteit en tot nieuwe ideeën over de voortgang van het onderzoek en de beleidsvorming.

De topiclijst voor de interviews is deels gebaseerd op literatuur over regionale en culturele identiteit. Verder werd gevraagd naar de verwachtingen van deelnemers rond de discussie over en het proces van regionalisering. In elk gesprek werden in ieder geval de volgende thema’s aan de orde gesteld:

- De aanleiding van het proces van regionalisering.
- De regionale culturele identiteit van het noorden.
- De beoordeling van kwaliteit van kunst en cultuur.
- Omgaan met overheden en het bestuurlijk arrangement.

Er is een indelingsschema gemaakt waarop verschillende respondent worden ingedeeld. De respondenten kwamen terecht in de volgende categorieën. Waar relevant worden deze uitsplitsingen gebruikt in de presentatie van het materiaal.

<b>Generatie</b>	Jong (< ± 40)	Oud (> ± 40)
<b>Geslacht</b>	Man	Vrouw
<b>Noorderling</b>	Ja	Nee

Carrière	Beleidsmaker		Cultureel leider (CL)	
Functie	Ambtenaar (gem of prov)	Wethouder/Gedepu teerde	Artistiek	Zakelijk
Standplaats	Groningen	Fryslân	Drenthe	

Tabel 1: Categorisering respondenten.

## 2.3 Kader van de empirische analyse

Met behulp van het programma Atlas.ti werden uitspraken van respondenten op twee manieren gecodeerd. De eerste codering werd uitgevoerd aan de hand van de inhoudelijke thematiek van het onderzoek. Elke categorie (regionale identiteit, bestuurlijk arrangement, etcetera) werd aan de hand van de gegeven antwoorden onderverdeeld in subcategorieën. De uitkomst van deze categorisering bepaalt de opbouw van de analyse in dit rapport.

Een tweede analysestrategie is gebaseerd op een methode van Lindberg (2017), die een praktisch model ontwikkelde waarmee overtuigingen en ideologieën onder teksten en acties kunnen worden beschreven. Het model is gebaseerd op de veronderstelling dat opmerkingen van sprekers een ideeën-systeem vertegenwoordigen op drie mogelijke niveaus, namelijk geformuleerd als morele waarde, als beschrijving van de huidige situatie en als toekomstbeeld, en elk op een fundamenteel gedachtenniveau en een operationeel niveau (zie Tabel 2). Zo kan gevonden worden wat respondenten drijft, hoe zij een bepaalde situatie verklaren, en welke acties zij (zouden willen) ondernemen.

	Waarden	Beschrijvingen	Toekomstbeeld
Fundamenteel	Moreel, cultureel, politiek	a. veronderstellingen b. generalisaties	Algemene principes voor actie
Operatief	Situatie-specifieke morele doelen	a. Concrete beschrijvingen van een situatie, probleem of mogelijkheid. b. beschrijving van een methode-type	Concrete situatie-specifieke en doelgerichte voorschriften voor actie

Tabel 2. Analyseschema, en zes mogelijke actierichtingen (Lindberg 2017, 107).

Als voorbeeld van hoe deze codering werkt nemen we de subvraag in hoeverre 'lokaal aanbod' gezien wordt als belangrijk voor regionale culturele identiteit. Hiervan is een fundamentele waarde dat iemand cultuur ziet als 'een spiegel van de samenleving', die door iedereen ervaren moet kunnen worden, waarbij aangevuld wordt: 'ondanks de crisis', dus ook als het economisch even tegen zit. Een meer gesitueerde waarde is dat bezoekers in de regio kritisch zijn en het belangrijk vinden dat aanbod aansluit bij hun beleavingswereld. Een veronderstellingen met betrekking tot de werking van een specifiek soort lokaal aanbod op culturele identiteit is 'dat we met populaire cultuur in het noorden meer zouden kunnen doen'. Een hierop volgend algemeen principe voor actie is 'netwerken te verstevigen'. De redenering is dan als volgt: cultuur is de spiegel van de samenleving waar iedereen recht op heeft. We weten dat ons publiek zich wil herkennen in het aanbod. Populaire cultuur is een kracht in de regio, we kunnen daar meer mee doen door beter samen te werken.

Op deze manier zijn uitspraken geïdentificeerd binnen de zes niveaus. Dit eenvoudige analysemodel biedt de gelegenheid om van actoren in het complex samenspel dat de discussie



over regionalisering is, fundamentele overeenkomsten en verschillen in perspectieven en strategieën te ontdekken.

Het is belangrijk te vermelden dat uitspraken op twee manieren de aandacht kunnen trekken tijdens het analyseproces. Allereerst zijn er uitspraken en opvattingen die door een opvallend aantal respondenten worden gedeeld, ook als ze steeds net iets anders worden geformuleerd. Daarnaast kunnen uitspraken een verdiepende, integrerende kwaliteit of onderliggende waarde verwoorden, met andere woorden dicht bij 'de bedoeling' komen van wat andere respondenten zeggen. Van deze tweede categorie zijn er niet zoveel als van de eerste, maar ze krijgen van ons in de analyse wel een belangrijke positie.

Tot slot de opmerking dat dit onderzoek een interpretatie is, en niet pretendeert een objectieve waarheid te bieden. Het perspectief van de onderzoekers wordt bepaald door hun interesse in gebieden zoals de maatschappelijke functie van kunst en cultuur, de discussie over kwaliteit en beoordeling van kwaliteit, en de beleidsmatige en organisatorische praktijken rondom kunst en cultuur. Terwijl de onderzoekers er veel aan hebben gedaan om het interpretatieproces zelf zo veel mogelijk te 'objectiveren', blijft het feit dat dit rijke empirische materiaal in handen van andere wetenschappers, met een ander perspectief, weer tot andere inzichten zou leiden. Net als cultuur en cultuurbeleid zelf, is onderzoek in essentie een collectieve praktijk van betekenisgeving (*sense making*).

## 2.4 Literatuuronderzoek

Naast het empirisch onderzoek is een scan gemaakt van de internationale academische literatuur. Enerzijds is daarbij gekeken naar academisch onderzoek over de relatie tussen culturele instellingen en hun directe omgeving, wat overigens weinig relevante studies opleverde, de inventarisatie uit *De Waarde van Cultuur* (2014, hoofdstuk 2) bleek afdoende en anderzijds naar de taakverdeling tussen overheidslagen als het gaat om cultuurbeleid. De vraag hierbij was tweeledig: wat zijn de redenen voor regionalisering van cultuurbeleid en welke modellen voor de verdeling van taken vinden we in andere landen terug? De uitkomsten van dit deel van het literatuuronderzoek zijn opgenomen in paragraaf 3.2 waar aan is gegeven waarom regionalisering of decentralisering in cultuurbeleid zich voordoet. In paragraaf 4.3 bespreken we de modellen uit de internationale vergelijking die relevant zijn voor Nederland. Daarbij is voornamelijk gekeken naar de Scandinavische landen omdat hier een vergelijkbare traditie in cultuurbeleid bestaat. In appendix 2 is een volledig overzicht van de internationale vergelijking van beleidssystemen opgenomen. Deze appendix kan als zelfstandige tekst over de organisatiemodellen voor cultuurbeleid worden gelezen. In de hoofdtekst van dit rapport halen we alleen die elementen aan die voor de vraag van dit onderzoek relevant zijn.

Tot slot is er naar gestreefd de thema's die uit het empirisch onderzoek naar voren komen te kaderen in het academisch discours over deze thema's. Daarbij maken we vooral gebruik van Nederlandse literatuur. In paragraaf 4.2.1 bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek in het licht van een Nederlandse studie naar het begrip regionale identiteit die focust op landschapsontwikkeling (Kruit et al. 2004). In paragraaf 4.4.1 bespreken we het discours over de beoordeling van kwaliteit in cultuurbeleid steeds voor zover het academische discours de uitspraken van respondenten kadert en van verdere duiding kan voorzien. Dit rapport bevat dus geen uitputtende literatuurstudies op genoemde thema's.

## 3 Context

In dit hoofdstuk bespreken we kort aspecten van de discussie over regionalisering in Nederland en regionalisering van cultuurbeleid in internationaal perspectief.

### 3.1 Beknopte achtergrond van de huidige discussie over regionalisering in het Nederlandse cultuurbeleid

In zijn geschiedenis van het Nederlandse cultuurbeleid constateert Roel Pots (2010) dat de Rijksoverheid met de instelling in 1993 van de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (WSC) op de bok is komen te zitten als het om de dynamiek in de culturele sector gaat. Gezien de huidige fixatie op de natiestaat als het om de identificatie met Nederland gaat is het wellicht logisch dat in het cultuurbeleid de Rijksoverheid een leidende rol heeft, historisch gezien is de centrale rol van Rijksoverheid echter een anomalie. In de eerste plaats is de natiestaat in Nederland een relatief recent fenomeen, het centrale gezag is slechts zo'n twee eeuwen oud en het is nog wel ingevoerd door buitenlanders: ten tijde van de Franse overheersing. Ten tijden van de Verenigde Republiek der Nederlanden moesten we maar bar weinig van centraal gezag hebben. Ten tweede is het cultuurbeleid van die natiestaat van nog veel latere datum: dat is pas ontwikkeld na de Tweede Wereldoorlog. Ook toen speelden buitenlanders een grote rol: de blauwdruk voor een centraal geleid cultuurstelsel werd door de bezetter neergelegd. Leidende figuren in het kunstenaarsverzet – onder meer Jan Kassies – pakten die blauwdruk na de oorlog op om de ideeën over een nationaal cultuurbestel uit te werken. Tot voor de oorlog lag de zorg voor culturele voorzieningen vrijwel geheel bij de gemeenten, die vooral een rol speelden ten aanzien van de instandhouding van voorzieningen voor de afname van cultuur (schouwburgen, concertzalen, musea). Cultuurproducenten waren veelal aangewezen op de markt. Na de oorlog werd, synchroon met de opbouw van de verzorgingsstaat, het cultuurbeleid op nationaal niveau vormgegeven. Dat gebeurde overigens niet alleen op nadrukkelijk verzoek van professionals uit de culturele sector zelf. Ook de lokale overheden, de grote steden voorop, pleitten voor een actievere rol van het Rijk omdat de maat van sommige voorzieningen, zoals een orkest of een operagezelschap, hen te boven ging. Bovendien waren dergelijke voorzieningen steeds meer onderhevig aan invloed vanuit het centrale gezag, bijvoorbeeld t.a.v. arbeidswetgeving (werktijdenbesluit, ARBO, beloning) en economische politiek (bijv. de BTW). Het duurde tot de jaren '80 eer de centrale rol van de Rijksoverheid zijn beslag kreeg. De 'vereveningsoperatie' waarbij de verantwoordelijkheid voor de podiumkunsten via een onttrekking uit het gemeente- en provinciefonds in handen van het Rijk kwam te liggen – met al het chagrijn dat bij zo'n onttrekking hoort – vestigde de rol van de Rijksoverheid in het culturele domein.

Sinds de invoering van de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid in 1993 is de verhouding tussen Rijk en lagere overheden één van de constante discussiepunten in het cultuurbeleid geweest (Van den Hoogen & Van Meerkerk 2018, 272).

Het lijkt er dus sterk op dat een dynamiek tussen centrum en periferie inherent is aan de opbouw van het Nederlands cultuurbestel. De centrum-periferie dynamiek is in het beleid allereerst geadresseerd via het zogenaamde convenantenoverleg, een overleg dat door minister D'Ancona werd geïntroduceerd: per landsdeel maakten regionale en lokale overheden afspraken over het cultuurbeleid. De drie noordelijke provincies golden daarbij als het landsdeel Noord. Aanvankelijk betrof dat overleg alleen het maken van afspraken rondom instellingen die door zowel Rijk als regionale en lokale overheden werden gefinancierd. Gaandeweg evolueerde dit overleg tot een meer inhoudelijk discours, overigens niet voor elke regio omdat de relevante omgeving voor culturele voorzieningen niet in alle gevallen werd gedekt met de grenzen van de





landsdelen. Het noorden lag in dit overleg altijd een streepje voor omdat vanuit OCW de gedachte bestond dat dit het landsdeel was met de meeste inhoudelijke samenhang: drie sterk agrarisch georiënteerde provincies met één grotere stedelijke kern: de stad Groningen. Al gauw ontwikkelden zich andere mechanismen naast het convenantenoverleg voor het afstemmen van beleid tussen de overheidslagen. De G7-gemeenten initieerden als culturele 'knooppunten' overleg naast de convenantbesprekingen. Bij het Actieprogramma Cultuurbereik en het Cultuur en School beleid sinds begin jaren negentig, werd er voor gekozen de G30 gemeenten zelfstandig beleid te laten ontwikkelen (al dan niet in overleg met 'hun' provincie) en de provincies als behartiger van de overige gemeenten aan te spreken.

Het Actieprogramma was feitelijk een eerste onderkenning van het feit dat niet elke regio hetzelfde is en daardoor beleid vraagt met eigen prioriteiten.<sup>1</sup> Het geld werd overigens wel weer via een 'one size fits all' regime verdeeld aan de hand van een vast bedrag per inwoner. Inmiddels wordt dit beleid via het Fonds Cultuurparticipatie uitgevoerd en niet meer op basis van rechtstreekse contacten tussen het ministerie en de mede-overheden. Daarnaast bestaan er nog specifieke bepalingen over de rol van gemeenten en provincies in aparte wetten op 'deelterreinen' van de cultuur zoals de Erfgoedwet, de Bibliotheekwet en de Mediawet. Met andere woorden, er is sprake van een behoorlijk ingewikkeld 'woud' aan regelingen en voor een deel van de cultuurinstellingen geldt dat zij onder meerdere regimes vallen (zie Van den Hoogen en Van Meerkerk 2018).

### Raad voor Cultuur

De Raad voor Cultuur heeft door de jaren heen veel gekeken naar de gevolgen van de veranderende Nederlandse maatschappij op het Nederlandse cultuurbeleid. De maatschappelijke veranderingen van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat de raad denkt dat het cultuurbestel anders ingericht moet worden. De raad heeft zich in de afgelopen vier jaren drie keer duidelijk uitgesproken over deze kwestie: in de *Cultuurverkenning* (2014), *Agenda Cultuur 2017-2020 en verder* (2015) en de verkenning *Cultuur voor Stad en Regio* (2017). Deze documenten zijn samen een weerslag van het denkproces dat de raad heeft doorgemaakt. De Raad voor Cultuur constateert in 2015 dat het Nederlands cultuurbeleid moet inspelen op groeiende urbanisatie en globalisatie. Urbanisatie heeft twee gevolgen: de dorpen raken leeg en de steden blijven groeien. Globalisatie heeft twee aspecten: steden krijgen meer internationale allure, en stedelijke cultuur wordt beïnvloed door de toegenomen migratie. De stedelijke bevolking wordt groter en meer divers.

Dan benoemt de raad een ander probleem: 'Ons cultuurbeleid is nu nog sterk nationaal georiënteerd en het is vooral gericht op individuele instellingen. Samenwerking en afstemming tussen overheden en culturele voorzieningen is er onvoldoende' (Raad voor Cultuur, 2015 n.p.). Het Rijk en lagere overheden trekken niet altijd effectief samen op. Rijkssubsidie wordt gezien als de 'bekroning' van de (soms door de gemeente/provincie) gestimuleerde groei van een culturele instelling. Rijkssubsidie is dan de legitimatie voor lokale overheden zich weer terug te trekken. Voor instellingen leidt dit niet tot consistent beleid en op een focus op nationale actoren in plaats van plaatselijke actoren. De raad noemde al in 2015 oplossingen voor de problemen die hij zag binnen het huidige cultuurbeleid. Deze oplossingen zijn uitgewerkt in de verkenning van 2017: *Cultuur voor Stad en Regio*.

De raad stelt vier nogal generieke doelstellingen voor met betrekking tot het herinrichten van het cultuurbeleid:

- Talenten krijgen kansen en mogelijkheden om zich artistiek te ontplooien.
- Iedereen heeft toegang tot cultuur.

<sup>1</sup> Interessant is dat in onze gesprekken met culturele leiders juist t.a.v. de regeling zoals die tegenwoordig door het Fonds Cultuurparticipatie wordt uitgevoerd klachten over 'te generieke' criteria bestaan. Zij ervaren dat projecten die in het Noorden noodzakelijk kunnen zijn, vanuit landelijk perspectief als 'niet innovatief genoeg' worden beoordeeld of dat objectievere criteria niet passend zijn, zoals de verplichting om in minimaal vier provincies actief te zijn terwijl de relevante omgeving voor noordelijke cultuurinstellingen vaak slechts de drie noordelijke provincies omvat.





- Het aanbod is pluriform, het bestaande wordt gekoesterd en het nieuwe omarmd.
- Er is een veilige haven voor cultuur om kritisch te reflecteren.

De raad ziet vier perspectieven op cultuur:

- Het creërende perspectief (van de maker)
- Het receptieve perspectief (de toeschouwer)
- Het historische perspectief (de cultuurgeschiedenis)
- Het maatschappelijk perspectief (de samenleving)

Met de doelstellingen wil hij ervoor zorgen dat alle vier perspectieven bediend worden. De raad ziet in dat de huidige doelstellingen het gedrag van de beleidsactoren onvoldoende sturen. Daarom doet de raad concrete voorstellen voor doelen van het beleid waar de overheden het gezamenlijk over eens zouden moeten worden. De raad pleit ervoor om de stedelijke regio's meer invloed te geven in de invulling van de BIS (culturele basisinfrastructuur) en de beleidscyclus om te keren. Er zal nu meer *bottom-up* worden gewerkt dan het *top-down* beleid van de afgelopen jaren. Dat de raad benoemt dat regionale keuzes een belangrijke overweging worden in het landelijk beleid impliceert dat men voorheen de regio's minder serieus nam. Benoemt de raad hier indirect het grote knelpunt waar de regio's de oplossing voor zijn? En gaat dit impliciet om het decentraliseren van beslissingsmacht (en budget) in het Nederlandse cultuurbeleid? De raad is hier niet duidelijk over in 2015.

### De stedelijke regio

In de verkenning *Cultuur voor stad en Regio* (2017) gaat de raad dieper in op de stedelijke regio. De raad vergelijkt de stedelijke cultuurregio en het culturele ecosysteem, waarbij hij verwijst naar een studie van de Britse cultuurwetenschapper John Holden (2015). Holden onderscheidt drie 'sferen' in een cultureel ecosysteem: overheidsgesubsidieerde cultuur, commerciële cultuur en amateurkunst. Onderling zijn de sferen nauw met elkaar verbonden en worden ze doorkruist door vier elementen, zogenaamde *flows*: culturele carrières, ideeën, geld en producten. Het geheel aan spelers en bewegingen vormt samen het culturele ecosysteem (Raad voor Cultuur 2017). De raad constateert dat culturele ecosystemen vooral op het niveau van stad en dorp concreet vorm krijgen. Daar zijn de instellingen gevestigd en wonen de mensen die de *flows* mogelijk maken. Vandaar de logica om het cultuurstelsel vanuit wat de raad betitelt als 'stedelijke cultuurregio's' op te bouwen. De raad neemt daarmee een veel kleiner schaalniveau dan het convenantenoverleg als uitgangspunt, voor het noorden overigens niet (daar worden de drie provincies samengenomen tot één stedelijke cultuurregio). Men komt tot een indeling in 17 cultuurregio's (Raad voor Cultuur 2017). Omdat een stedelijke cultuurregio veel overeenkomt met een ecosysteem waarin alles met elkaar samenwerkt, concludeert de raad dat er dus sprake moet zijn van een samenwerking tussen het Rijk, provincies en gemeenten. De raad onderscheidt in het ecosysteem van de stedelijke cultuurregio drie lagen: basis, keten en top.

- De basislaag kenmerkt zich door goede basisvoorzieningen. Vijf elementen staan hierbij centraal: locatie, programma, promotie, vindbaarheid en toegankelijkheid.
- De tweede laag is de keten die de stedelijke cultuurregio ondersteunt. In een dergelijke keten zitten verschillende schakels die een enkele gemeente niet in haar eentje kan dragen. De raad oppert hier voor samenwerking met buurgemeenten om het aanbod zo volledig mogelijk te krijgen. Volgens de raad is het hier ook zaak dat nieuwe schakels in de keten ondersteund worden door de stedelijke cultuurregio.
- De derde laag is de laag van de topvoorzieningen van de stedelijke cultuurregio die steunt op de basis en de keten.

De raad ziet de stedelijke cultuurregio als een grensoverschrijdend samenwerkingsverband waarbij er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid. Er wordt een grote bal toegeworpen naar de gemeenten en provincies om samen te werken, stedelijke cultuurregio's te vormen en ervoor te zorgen dat deze regio's samenwerken met het Rijk.

### Regionale identiteit

De betekenis die de raad geeft aan de term regionale culturele identiteit is niet eenduidig. Meer aandacht voor regionale identiteit binnen stedelijke cultuurregio's lijkt de consequentie van de ontwikkeling die de raad voorziet. De raad ziet identiteit en de verhalen uit de regio als inspiraties voor makers in een lokaal ecosysteem. Zij zijn geworteld in de regionale identiteit. Tegelijk bepalen culturele instellingen ook de identiteit van gemeenten en provincies. Steden krijgen meer een internationale allure en niet per se alle kunstenaars in een zekere stedelijke regio zijn geboren en getogen in diezelfde omgeving. De raad benoemt dat meerdere regionale (culturele) identiteiten zich kunnen manifesteren in een stedelijke cultuurregio omdat er in een regionaal cultureel ecosysteem ruimte en aandacht is voor lokale kenmerken en identiteit. Dat de cultuurregio in het noorden maar liefst drie provincies beslaat is geen probleem omdat er binnen een regionaal ecosysteem plaats is voor lokale kenmerken en identiteit.

*De identiteit en het karakter van een regio als een belangrijke leidraad voor cultuurprojecten zien we in de drie noordelijke provincies. 'Sense of Place' van Joop Mulder is zo'n project dat met cultuur diverse vraagstukken op het gebied van landschapsontwikkeling, natuurbeheer, community art, beeldende kunst, architectuur en erfgoed in het noorden aan de orde stelt (Raad voor Cultuur 2017)*



Afbeelding 1. Sense of Place, Joop Mulder. (<https://www.sense-of-place.eu/projecten/#all>)

Regionale identiteit als 'belangrijke leidraad voor cultuurprojecten' wijst op een conceptualisatie van het begrip identiteit als een bron van (maatschappelijke) vraagstukken waaruit makers *input* halen en waaruit beleidsmakers kunnen putten voor het invullen van het cultuurbeleid in hun regio.

De raad ziet identiteit als iets wat cultuur inspireert en wat door cultuur vormgegeven wordt, maar in het schetsen van hoe dat vormgeven in zijn werk gaat lijkt het erop dat de raad de – culturele – dynamieken, in het overheidsdiscours kortweg aangeduid met urbanisatie, globalisatie en 'pluriform aanbod', met grote behoedzaamheid benadert, terwijl die dynamieken cultuur en identiteit al decennia lang fundamenteel beïnvloeden. De suggestie dat deze invloeden kunnen worden geïncorporeerd in wat voorgesteld wordt als een stabiele culturele identiteit lijkt voorbij te gaan aan de kans om een al in hoge mate gehybridiseerde cultuurpraktijk serieus te nemen.

### Doelstellingenkader 2018

De Raad voor Cultuur denkt sinds 2017 over de mogelijkheid tot verbetering van de 'samenhang en afstemming van het cultuurbeleid tussen de drie overheidslagen'<sup>2</sup> (Raad voor Cultuur 2017;

<sup>2</sup> Hoewel de raad deze formulering hanteert is de term 'regionalisering' van cultuurbeleid inmiddels zodanig in het discours ingeburgerd dat wij menen die term te kunnen gebruiken. Wij realiseren ons dat de term 'regionalisering' zich bevindt in een proces van definiëring en dat de term decentralisatie van middelen en/of beslissingbevoegdheid kan impliceren. Decentralisatie in die betekenis hoeft echter

Bots en Bartelse 2018, 4). In hun bijdrage in *Boekman* 114 (2018) presenteren Bots en Bartelse enkele denkbare praktische bijdragen van stedelijke regio's aan doelstellingen van een cultuurbeleid waarin die samenhang en afstemming verbeterd zijn. Die doelstellingen zijn nadrukkelijk landelijk, en bepalend voor de kwaliteit en diepgang van de samenhang en afstemming van ondersteuning: 'De wijze waarop stedelijke regio's bijdragen aan de doelstellingen, kan volgens de raad een reden zijn om vanuit het Rijk te co-financieren (Bots en Bartelse 2018, 5). De doelstellingen sluiten aan op de vier perspectieven op de intrinsieke waarde die de raad als uitgangspunt neemt (Raad voor Cultuur 2017):

Perspectieven →	Creërend	Recipiërend	Kunsthistorisch	Maatschappelijk
<b>Doelstellingen</b>	Talent-ontwikkeling, arbeidsmarkt	Spreiding aanbod uiteenlopende genres	Innoveren, nieuwe gezichtspunten	Autonomie
<b>Voorbeelden van bijdragen stedelijke regio's</b>	Basis-voorzieningen, werklocaties	Infrastructuur, brede toegankelijkheid	Budget voor programmering	Vrijheid van programmering

Tabel 3: Perspectieven, doelstellingen en acties nieuw cultuurbeleid (Bots en Bartelse 2018).

Deze 'voorzet voor vier algemene doelstellingen' is een 'richtinggevend kader', waarin nog een en ander te kiezen is. Zo kan een regio 'prioriteit geven aan pluriformiteit en experiment, terwijl de ander eerder kiest voor betere toegankelijkheid en spreiding van het culturele aanbod' (7). Regio's kunnen zich profileren door accenten te leggen binnen de hier gepresenteerde doelstellingen.

Verderop zullen we nader bezien hoe de opvattingen van de respondenten in dit onderzoek al dan niet aansluiten op dit aanbod van de raad. Voor nu is van belang te constateren dat de bijdrage van de raad aan de discussie over nieuwe afstemming tussen drie overheidslagen eruit bestaat dat het Rijk doelstellingen formuleert waaraan een regio kan kiezen bij te dragen als die regio geïnteresseerd is in cofinanciering door het Rijk. Een tweede constatering is dat de doelstellingen, hier – nogmaals – gepresenteerd als voorzet dus zonder formele rol in de beleidsdiscussie, traditionele punten uit het cultuurbeleid vertegenwoordigen.

### 3.2 Regionalisering van cultuurbeleid in internationaal perspectief

Voor het rapport *De Waarde van Cultuur* (Gielen et al. 2014) is al een overzicht gemaakt van wetenschappelijke studies over de relatie tussen culturele instellingen en hun omgeving.<sup>3</sup> Deze studies kijken naar de *impact* van de culturele infrastructuur of projecten op de lokale economie of op sociaal kapitaal in hun omgeving. Meestal gaat het om projecten in het kader van stedelijke of regionale regeneratie waarin cultuur een rol krijgt. Cultuur en kunst worden in deze studies gezien als onderdeel van de 'culturele industrie' en er wordt weinig gekeken welke specifieke culturele instellingen of activiteiten wat voor soort *impacten* te weeg brengen. Flew (2012) merkt op dat dit soort strategieën vaak als *top-down* en *one-size-fits-all* modellen werden toegepast, bijvoorbeeld ten aanzien van *cultural quarters* (Mommaas 2009), zoals in Belfast en Newcastle/Gateshead en er niet op uit waren regionale culturele verschillen te

---

helemaal niet aan de orde te zijn. In de internationale vergelijking in paragraaf 3.2 nemen we decentralisatie wel mee omdat dat in de besproken landen wel aan de orde is.

<sup>3</sup> Voor dit onderzoek is bezien of er recentere literatuur is die aanleiding zou geven tot andere conclusies dan op basis van de inventarisatie uit 2014 kunnen worden getrokken. Dat bleek niet het niet het geval op één recente studie na die onderzocht welk soort innovaties musea toepassen die samenwerken met instellingen in hun omgeving (Hague et al. 2016).



begrijpen.<sup>4</sup> Met andere woorden, de kernvraag bij dit soort van regionalisering is of cultuurstellingen en –makers economische of sociale waarden genereren voor hun directe omgeving. Het onderzoek gaat voorbij aan de vraag *hoe* zij dat als *cultuurstelling* doen en sluit dus volledig aan bij de instrumenteel gebruik van cultuur. De voorstellen van de Raad voor Cultuur betreffen echter de vraag andersom: welke invloed heeft de omgeving op de cultuurstellingen of -makers zelf, of op de *culturele waarden* die zij produceren? Hebben deze een eigen betekenis of kwaliteit door de lokale verbindingen die zij aangaan? De gevonden onderzoeken bieden geen enkel zicht op beantwoording van die vraag..

Voor dit rapport is comparatief onderzoek naar doelen en organisatie van cultuurbeleid interessanter.<sup>5</sup> Internationale vergelijkingen van cultuurbeleid zijn echter ingewikkeld omdat de politieke cultuur en beleidstradities in landen verschillen. Een uitgebreid overzicht van de verschillende tradities en organisatiemodellen voor cultuurbeleid is opgenomen in appendix 2. Het overzicht leert ons dat tendensen tot regionalisering van het cultuurbeleid binnen vrijwel alle onderscheiden beleidstradities voorkomen. Omdat het Nederlandse beleid het best vergeleken kan worden met de sociaal-democratische traditie die we kennen uit de Scandinavische landen (Mulcahy 2017) is de vergelijking met deze Europese regio het meest zinvol.

In Scandinavië kwam al vroeg de discussie over de rol van het lokale en regionale bestuursniveau op (behalve in Finland waar het cultuurbeleid vanaf het begin een plaatselijke aangelegenheid was). In de jaren '70 hing die discussie samen met de notie van culturele democratie, de verbreding van cultuurvormen en het vergroten van de 'eigen' creativiteit van de bevolking. Vanaf de tweede helft van de jaren 1980 wordt het cultuurbeleid steeds sterker economisch en sociaal geïnstrumentaliseerd en ook daardoor worden het lokale en het regionale niveau belangrijk. Vanaf ca. 1995 gaat het Scandinavische cultuurbeleid meer politieke doelen dienen. Duelund (2008) spreekt van politieke en economische 'kolonialisering' van het beleid. Cultuurbeleid komt, zeker in Denemarken na de Mohammed-cartoon-rel, bijvoorbeeld in het licht van internationale politiek en (het verminderen van) etnische spanningen te staan. In de het Compendium-rapport over Zweden (Harding 2016) wordt geconstateerd dat toenemende invloed van diverse culturen op de maatschappij leidde tot de 'policy response' van, onder andere, het ontwikkelen van 'new efforts to transfer policy-making powers from the national to the regional level (id.), een ambitie die in 2009 in Zweden bij wet werd vastgelegd met het Cultural Cooperation Model dat we in paragraaf 4.3.1 nader zullen bespreken. Het regionale of lokale niveau wordt dus steeds vaker als het juiste niveau gezien om trends als globalisering en urbanisatie te adresseren. In die zin zit er dus logica achter de voorstellen van de Raad voor Cultuur. De koppeling van cultuur aan politieke doeleinden en de decentralisering van het beleid leidden er echter toe ook dat cultuur en regionale ontwikkeling sterk aan elkaar worden verbonden. Volgens Duelund en Larsson (2003) gaat dat ten koste van de artistieke doelen van cultuurbeleid en zij waarschuwen voor wat zij 'provincialisation' noemen: door globalisering en tegelijkertijd commercialisering van cultuur wordt het nationale beleidsniveau minder relevant. Als reactie daarop wordt sterker naar het regionale niveau gekeken zonder verbinding met het globale niveau te maken. Eenzelfde vrees hoorden we terug bij onze gesprekspartners: hoe lokaler het beleid is georganiseerd, hoe instrumenteler het in hun ogen wordt en zij verwoordden angst 'opgesloten te worden in de regio'.

Tot slot van deze bespreking van de literatuur veroorloven wij ons nog een opmerking. In Nederland is het cultuurbeleid onderhevig geweest aan dezelfde tendensen als hierboven

<sup>4</sup> Deze trend is met betrekking tot de stad Groningen kritisch beschreven door Beaumont and Yildiz (2016) als een economisch deterministische strategie die geen positief effect heeft gehad op sociale ongelijkheid in de stad.

<sup>5</sup> Het Compendium of Cultural Policies & Trends (zie <https://www.culturalpolicies.net/web/index.php>) is hier geheel aan gewijd en vormt dus ook een belangrijke bron voor deze paragraaf.



geschetst: in de jaren '70 vonden de idealen van de culturele democratie ook in ons land ingang, vanaf de jaren '80 treedt verzakelijking van het beleid in en wordt de koppeling met (sociale en economische) regeneratie van steden en wijken gelegd. Door de extreem open economie van ons land, voelen wij, misschien nog wel sterker dan elders, de gevolgen van globalisering en dienen wij ons vragen te stellen over de rol van cultuur in een 'open samenleving' zoals het in de recente beleidsnota van minister Van Engelshoven (Ministerie OCW 2018) wordt verwoord. Maar anders dan in andere landen leidt dat niet tot een discussie over regionalisering van de kern van het cultuurbeleid, als we de voorzieningen die door het Rijk in stand worden gehouden tot die kern rekenen. 'Regionale arrangementen' zijn tot nu toe alleen ontstaan bij specifieke onderdelen van het beleid zoals het Actieprogramma Cultuurbereik en het cultuureducatiebeleid. We kunnen de discussie over de verhouding tussen land en regio die nu in ons land is geëntameerd dan ook als rijkelijk laat betitelen.



## 4 Analyse

### 4.1 Wat is de aanleiding van dit gesprek

Respondenten is gevraagd wat volgens hen de aanleiding is voor de huidige aandacht voor de (stedelijke) regio in het cultuurbeleid. De meest gehoorde onderbouwing is dat het voor nationaal gesubsidieerde instellingen die in de regio zijn gevestigd belangrijk is dat er meer inhoudelijke samenhang en coördinatie in het regionale cultuurpolitieke stelsel komt (18:5; 26:15) en de onderlinge samenwerking wordt verbeterd (13:34; 14:55; 31:22). Tenslotte heeft iedereen in Nederland recht op een goed cultuuraanbod (1:17). Eén respondent verzucht dat het gesprek over regionalisering in ieder geval toont dat ‘de waarde van kunst en cultuur in de samenleving’ weer wordt erkend: ‘we zijn weer terug in de tijd vóór Halbe Zijlstra’ (29:12), er is ruimte om je opnieuw te legitimeren. Respondenten geven aan te beseffen dat het belangrijk is om ‘het opdrachtgeverschap meer in de regio te leggen’ (4:9) om zo meer aan te kunnen sluiten bij de dynamiek in de samenleving dan nu mogelijk is (26:22), omdat in het huidige systeem het Rijk ‘gewoon niet door heeft wat er allemaal gebeurt’ (1:10). Enkele beleidsmakers veronderstellen dat inter-regionale samenwerking zal leiden tot betere aansluiting van instituten op publiek en omgeving, dat daarmee de maatschappelijke effecten van cultuur groter zullen zijn en de ‘opbrengst van cultuur op een hoger niveau’ zal komen (1:14; 5:11; 7:13; 8:4), al blijft onduidelijk wat hier met ‘niveau’ bedoeld wordt. Overigens worden ook financiële consequenties verwacht (31:19).

*Ga op een andere manier nadenken over cultuur want dat zou nou echt de legacy zijn van Leeuwarden, Friesland culturele hoofdstad. Niet alleen cultuur louter omwille van zijn lokale, regionale, nationale en internationale kwaliteit. Maar ook cultuur echt in het centrum van wat Friesland en het noorden zou willen zijn. (31:20)*

Een veronderstelde motivatie om de regionalisering van het cultuurbeleid aan de orde te stellen is dat de regio, tussen de globale en lokale niveaus van wereldpolitiek tot lokale besognes, het niveau is waar gezocht kan worden naar een nieuwe functie van de kunst (4:38). Het gesprek hoort bij het tijdsbeeld (4:24; 9:6; 12:9) en bij het groeiend besef dat er meer is dan ‘die zogenaamde hoge kunst’ (4:34). Verder wijzen respondenten op de noodzaak van een rechtvaardiger verdeling van het cultuuraanbod (1:8; 3:8; 5:8), die beter recht doet aan regionale diversiteit (7:12) en waarbij structuren kunnen worden verbeterd die historisch gegroeid en vastgeroest zijn (8:10; 29:1) en geen antwoord meer geven op wat de behoefte is (1:7). Sommige respondenten constateren dat het BIS stelsel ‘op zijn laatste benen loopt’ (12:18) en dat het noorden de kans gegrepen heeft om een grotere vuist te maken naar de Randstad (8:9; 10:8; 13:45; 15:32).

Door respondenten wordt de discussie over een grotere regionale rol verwelkomd, en wordt ervan verwacht dat het knelpunten in het huidige bestel kan adresseren. In grote lijnen wijzen de opmerkingen in dit thema vooruit op de thema’s die hieronder verder worden uitgewerkt.

De verdeling van antwoorden over de categorieën respondenten staat in tabel 4 op de volgende pagina. Hier is te zien dat een verbeterde samenwerking als motivatie voor regionalisering vaker werd gezegd door oudere respondenten dan door jongere, vaker door geboren noorderlingen dan door niet geboren noorderlingen, en vaker door cultureel leiders dan door beleidsmakers.



	generatie jong	generatie oud	noorderling JA	noorderling NEE	Beleids- maker	cultureel leider
bedacht door overheden	2	0	1	1	1	1
diversiteit aanbod	0	10	2	8	8	2
lobby	1	2	2	3	2	2
mode	0	4	3	1	4	0
onafhankelijker van randstad	1	3	2	2	2	2
participatie	0	4	2	2	4	0
samenwerking	9	12	16	7	9	13
toegevoegde waarde	0	4	2	2	4	0
trots	0	3	0	3	3	0

Tabel 4. Verdeling antwoorden respondenten op de vraag waarom.

## 4.2 Regionale en culturele identiteit

De tabel hieronder geeft de numerieke verdeling van uitspraken over de subcategorieën van het thema regionale en culturele identiteit, verdeeld naar type uitspraak. De subcategorieën zijn afgeleid uit het empirische materiaal.

	Moreel	Situatie	Veronde- rstelling	Generali- satie	Situatie	Methode	Principe	Actie
bestaat niet	0	0	2	5	2	0	0	0
BIS vs lokaal aanbod	0	4	3	7	4	0	3	0
geschiedenis	0	1	0	6	2	0	1	0
Global / local	0	4	2	5	3	0	9	1
infrastructuur	0	4	4	10	7	2	9	0
instellingen spelen in op stad	0	0	2	1	2	0	1	1
landschappelijk	0	2	4	16	1	0	0	0
lokaal aanbod	1	2	4	9	10	6	9	1
maakbaar	1	3	4	5	2	3	10	0
mensen	0	1	3	8	3	1	6	0
smaak	0	1	0	7	2	2	0	0
taal	0	0	2	4	0	0	0	0
talentontwikkeling	0	0	0	0	3	1	6	0
tolerantie	0	2	4	11	2	0	0	0
stad vs regio	1	5	9	17	11	0	4	1

Tabel 5. Verdeling van aantallen uitspraken over culturele identiteit.

De twee grootste categorieën betreffen generalisaties over het verschil tussen stad en regio en over de effecten van landschap op identiteit, infrastructuur en tolerantie.

Veel respondenten geven aan dat fysieke en landschappelijke ruimte leidt tot mentale ruimte (18:3; 19:3; 29:3), een 'grotere voeling met de maatschappij' (17:11) en aanleiding is voor 'multidisciplinair' denken (14:12). Ruimtelijkheid 'dat doet iets met je, hoe je over het leven denkt' (1:2). En dat is dan ook terug te vinden in de cultuur, in wat ook wel het 'Oerol denken'



wordt genoemd: 'In het landschap allerlei mogelijkheden zien om daar iets met kunst en cultuur te doen. Om het naar zo'n hoogte op te stuwen [is iets] dat we hier in het noorden blijkbaar goed kunnen' (3:17). De situatie is nochtans niet eenvoudig, gebieden in het noorden raken leger. Dat bindt de drie provincies (19:5) evenals de ervaring dat er lang op de drie provincies is neergekeken (32:18). Maar dat mag niet leiden tot *défaitisme* (27:14) of tot het veel genoemde 'Calimero-gevoel'.

Breed gedeeld is de generalisatie dat de noordelijke identiteit te maken heeft met nuchterheid en aanpakken (9:1; 14:2; 25:1; 26:1; 31:1; 32:17; 33:2), dingen samen doen (27:15). Dat samen werken staat ook centraal in de behoefte om identiteit opnieuw uit te vinden (7:22), trots (10:4, 29:7; 31:5) en eigenwaarde (27:21) op de eigen regio te (her)vinden in een geglobaliseerde wereld door middel van een cultureel klimaat 'dat niet alleen naar zichzelf kijkt maar ook de wereld in huis haalt' (30:1). *Mienskip*, het onderliggende thema van Leeuwarden Culturele Hoofdstad 2018, thematiseert hoe Friezen naar zichzelf en hun omgeving kijken. Friezen geven vanzelfsprekend aan dat de Friese taal onlosmakelijk verbonden is met de Friese culturele identiteit.

Tegelijk worden verschillen aangegeven, tussen provincies, maar ook het verschil tussen de klei en het zand (24:6). In de regioessies werd daaraan toegevoegd dat de invloed van de grondsoort genuanceerder ligt: er zijn verschillende soorten klei (rivierklei is anders dan zeeklei) en in het noorden is er ook uitgebreid veengebied. Al die verschillen leiden in de ogen van sprekers tot een eigen of andere aard van noordelijke regio's.<sup>6</sup>

Algemeen bestaat het gevoel dat 'het landschap meer aanwezig is in het leven van mensen dan op andere plekken in Nederland (13:2). Afstanden afleggen is in de regio niet zo'n probleem (10:3; 27:23). Maar ook werd aangegeven dat niet het hele noorden door alle noorderlingen bereisd wordt.

*Dat is wel interessant voor Noord-Nederland, voor ons dan. Dat locatietheater of theater op locatie zijn wel 2 verschillende dingen, maar gebruik maken van je locatie als onderdeel van je vormgeving, van je productie, dat is daar een heel interessant voorbeeld van. Daarmee vind ik dat je als Noord-Nederland een wel onderscheidend aanbod hebt ten opzichte van de rest van Nederland. Je landschap is gewoon een kracht. (9)*

Het gebruiken van locaties buiten de theaters (5:4; 9:8) wordt gezien als onderscheidend, evenals het aansnijden van regionale thema's (14:33). Enkele respondenten koppelen het aan een romantische pastorale levensvisie (15:1; 17:2).

### Infrastructuur

Onder de categorie 'infrastructuur' wordt de relatie tussen identiteit en culturele infrastructuur bekeken. De regionale culturele infrastructuur wordt veelal getypeerd als 'ijl' (12:28) klein en overzichtelijk, maar wel compleet (13:36). Men zit elkaar niet in de weg. Juist de overzichtelijkheid van de sector draagt eraan bij dat het eenvoudig is om samen te werken (13:5), een stevig netwerk te vormen (10:6) en het zo nodig voor elkaar op te nemen (17:10) of 'een vuist te maken naar de andere delen van Nederland' (15:36). Niettemin is er een zekere bezorgdheid over de kwetsbaarheid van de lokale culturele infrastructuur. Met name verdient de keten van talentontwikkeling bescherming (10, 5; 33:6) en is het van belang dat er een minimum aantal culturele faciliteiten in de regio gegarandeerd wordt, een zorg die overigens wordt belegd bij de landelijke overheid (8:7; 30:12). Samenwerking tussen overheden wordt meerdere malen genoemd als een voorwaarde voor het in stand houden van de infrastructuur (8:16; 9:17; 24:3; 27:8; 31:13).

<sup>6</sup> In de sessies die Prof. Tordoir belegde naar aanleiding van het onderzoek *Pas de Deux* werd door sprekers dezelfde relatie gelegd tussen identiteit en grondsoort.



### Lokaal aanbod

Lokaal aanbod als constituent van lokale culturele identiteit kan gezien worden als een kracht. Dit wordt opgemerkt door respondenten in relatie tot de popmuziekcultuur (3:9; 6:11; 9:14), erfgoed en geschiedenis (1:6; 9:11) en meer in het algemeen 'iconen waar we trots op zijn' (3:7) in het noorden. Maar lokaal aanbod is ook een precarie kwestie. De komst van nieuw artistiek leiderschap in een voor de regio cruciaal instituut kan bijvoorbeeld de relatie met het publiek ook weer in gevaar brengen (14:68). Voor podia is het van belang om een 'zo breed mogelijk aanbod' te verzorgen, dat aansluit bij de identiteit van het publiek (3:20; 14:4), omdat, zoals een respondent in een relatief kleine stad het verwoordt, het 'niet zo heel veel zin heeft om hele Randstedelijke onderwerpen te programmeren' (14:29).

Als principes onder concrete acties rond lokaal aanbod en regionale culturele identiteit worden genoemd het afstemmen van aanbod op lokale vraag (32:13), het bevorderen van jong talent (14:16), opzetten van samenwerkingen zodat participanten 'weten dat ze in de regio terecht kunnen' (10:6) en waar makers op de middellange termijn meer kansen hebben (21:31).

Uiteindelijk is het belangrijk dat in het aanbod ruimte is voor een 'toplaag' en een 'experimenteerlaag' (30:16) om de infrastructuur als geheel gezond te houden.

### BIS en spreiding

De discussie over de relatie tussen BIS en andere instellingen in de regio wordt samengevat in de vraag:

*Zijn gezelschappen die we nu definiëren als BIS gezelschappen  
verantwoordelijk voor hun regiotaak of hebben die ook landelijke  
verantwoordelijkheid? (22:2)*

De relatie tussen regionale culturele identiteit en BIS aanbod wordt door respondenten in dit onderzoek als complex ervaren. In de ogen van sommige respondenten ziet het publiek het BIS aanbod als *high brow* elitaire cultuur (8:5), maar kan een BIS instelling zijn positie in de regio versterken 'door de deur open te zetten voor allerlei activiteiten (25:7). Aan de andere kant wordt erkend dat een gezelschap als NNT, dat in één jaar zowel *Borgen* als *Mijn Ede* produceerde, dus zowel een internationale als een regionale productie, een zeker 'schaalniveau' nodig heeft en opgenomen moet zijn in de basisinfrastructuur. Er is volgens één respondent geen behoefte aan 'een sterke regionale instelling, maar we hebben behoefte aan sterke nationale instellingen met een nationale oriëntatie in de regio. Dat zijn wezenlijk andere dingen' (26:13). Het blijft echter van belang dat het aanbod van BIS instellingen aansluit op lokale behoeften. Zo stelde de vertegenwoordiger van een Drents podium in de Drentse regiosessie dat de voorstelling *Salam* van het Noord Nederlands Toneel daar niet was geprogrammeerd.

Dat BIS-aanbod (van BIS instellingen die niet al in de noordelijke regio gevestigd zijn) in het noorden te zien is, heeft te maken met de verplichte geografische spreiding van gezelschappen. Zowel de verplichting vanuit de Randstad om in de regio te spelen als die voor regionale BIS gezelschappen om op reis te gaan wordt door respondenten vaak kritisch besproken. Men vindt 'dat dat gewoon klaar is' (9:12; 14:67; 15:24) omdat tournees van Randstedelijke gezelschappen door het land plichtmatig zijn en geen verbinding met lokale publieken opleveren. Opgemerkt wordt dat BIS gezelschappen zelf niet altijd geneigd zijn om naar het noorden te komen en grotendeels uit de programmering zijn verdwenen (14:61) omdat ze van 'klein relatief belang' voor de programmering zijn (15:23). De spreidingsverplichting zou minder dwingend moeten worden zodra de regio belangrijker gaat worden ten opzichte van het nationale (19:15; 22:16).

### Centrum-periferie denken

Vaak worden karakteristieken van het noorden besproken in termen van verschil met het Westen. Onder de categorie 'centrum-periferie denken' scharen wij alle opmerkingen die verwijzen naar het ervaren of veronderstellen van een verschil tussen de noordelijke regio en de



Randstad, in welke zin dan ook. Ook hier komt het landschappelijke als vanzelfsprekend aan bod. Niet alleen is ruimte een inspiratie voor noorderlingen; het gebrek aan ruimtelijke inspiratie wordt tegelijkertijd gezien als typerend voor de Randstad (8:2). Over dit verschil vinden we in de gesprekken veel vergelijkende veronderstellingen, zoals de nuchterheid en autonomie van de noorderling tegenover de geforceerde uitstraling in Amsterdam. 'Als je in Frascati loopt dan merk je dat iedereen een bepaalde uitstraling heeft, en hier is het [...] doe maar normaal dan is het wel prima' (19:9). Vier cultureel leiders gaven aan dat zij de druk in de Randstad als zodanig beperkend ervoeren dat zij naar het noorden zijn vertrokken. Tevens leeft onder de respondenten de veronderstelling dat men in het Westen juist denkt 'dat hier minder mogelijkheden zijn of dat het hier onderontwikkeld is of zo' (23:10).

Er leeft onder respondenten een gevoel dat de regio ten opzichte van de Randstad onderbedeeld wordt. Respondenten ervaren een onbalans in de financiële verdeling tussen Randstad en regio (21:6), een ongezonde concentratie en concurrentie in de Randstad die uiteindelijk leidt tot een gebrek aan diversiteit. In vergelijkende termen beschrijft een respondent als voorbeeld dat wel heel veel Nederlandse filmproducties gaan over Randstedelijke situaties en als zij al situaties buiten de Randstad laten zien dat ze dat op een clichématige manier doen (bijv. *Zwarte Tulp*). Lokaal aanbod kan daarvoor een tegenwicht zijn (15:9).

Eén respondent signaleert dat de continue behoefte om relaties te bespreken in termen van verschil met de Randstad het risico met zich meebrengt dat regionalisering van cultuurbeleid niet leidt tot een emancipatie van de regio maar juist tot een provincialisering ervan:

*Er is ook een grote groep die er belang bij heeft om datgene wat regionalisering heet direct in het perspectief van provincialistisch te plaatsen, ten opzichte van grootstedelijk. En dat is niet de werkelijkheid waarin ik wil leven. Omdat ik denk dat regionalisering helemaal niet per definitie tot provincialisme leidt. (15:27)*

Overigens veronderstellen respondenten ook dat in andere perifere regio's het landschap eveneens als een belangrijk element van identiteit wordt beleefd. Twente wordt in dat verband als voorbeeld genoemd. Verder onderzoek kan laten zien of dit elders in Nederland ook zo is. Dat leidt tot de observatie dat respondenten de identiteit van het noorden in oppositie tot de randstad definiëren en niet in oppositie tot andere landschappelijke regio's. Tenslotte wordt ook opgemerkt dat het Westen zien als een gezamenlijke tegenstander die de regio bewust klein houdt, binnen de regio motiverend kan werken en de strijd lust ten goede komt (29:5; 33:4).

### **Global / local**

De toon van de vergelijkingen met de Randstad en alle veronderstellingen die over het verschil tussen regio en Randstad bestaan geven aan dat het een gevoelig punt is. Een strategie om aan deze – in vele ogen niet te 'winnen' – strijd te ontkomen is om het gezelschap te zoeken van andere regio's in internationaal verband.

De koppeling van regio aan het globale biedt een nieuw perspectief: 'We zijn net zo goed wereldburgers dus wat is precies regionale identiteit?' (4:3). Dit perspectief op regionale identiteit raakt aan de verwachting dat 'de regio belangrijker gaat worden ten opzichte van de natie, het nationale' (19:15).

Het relateert meer aan het regionale als concept dan in de specifiek Nederlandse context van het anders zijn dan in de Randstad. De volgende twee beleidsmakers zien in het Europese denken over cultuur een ondersteuning van het groeiend belang van de regio:

*En als je als Europa, als beleidsmakers ervoor kiest om eenheidsworst te gaan maken door alleen maar in te zetten op high brow kunsten uit de steden, dan mis je volledig de culturele identiteit van al die verschillende Europeanen. Die met elkaar veel meer gemeen hebben in hun diversiteit. (1:5)*



*Het Europees discours is heel interessant. In Groningen krijgen we dat nu mondjesmaat mee, maar in Leeuwarden is dat heel interessant. Het is een soort nieuw elan. (7:7)*

Het Europese niveau van denken is aanleiding om regionale thema's te zien in een intra-regionaal perspectief: 'Het gaat niet alleen over Fries, maar het gaat over meertaligheid' (15:34). Het perspectief betekent 'dat je bronnen zoekt van heel dichtbij, maar die vertaalt naar wat er in de wereld gebeurt' (7:21). Eén beleidsmaker werkt dit praktisch uit en geeft aan hoe een gemeente aansluiting zoekt bij Europese netwerken in het kader van het EU programma *Creative Europe*, met het doel talentontwikkeling verder te stimuleren (10:21).

Twee andere perspectieven op de relatie tussen regio en wereld wijzen erop dat de regio een veilige culturele haven kan zijn in een verwarrende tijd van globalisering (4:36), en dat een Europees platform als Culturele Hoofdstad een belangrijke aanleiding is om een vernieuwingsimpuls te realiseren (27:15).

Enkele cultureel leiders geven aan hoe met slimme marketing een oerhollands onderwerp Europees *geframed* kan worden (31,23; 32:2).

*Nu het Muiderslot Amsterdam Castle heet is er wellicht een mogelijkheid om aan te sluiten bij de recente trend om toeristen ook naar het noorden te lokken (32:5).*

Dit perspectief verbindt de regio rechtstreeks met de wereld. Het is aan de regio om verbindingen te maken met de wereld (17:6) en de wereld naar binnen te halen: 'Ik denk ook [...] wat de wereld te bieden heeft, haal je hier en daardoor is het leuk om hier te zijn. Dat vermengt zich met wat mensen vinden en voelen en hoe ze deze streek ervaren' (7:11). Deze opmerking van een beleidsmaker wordt gereflecteerd in opmerkingen van cultureel leiders dat het belangrijk is om artistieke voorbeelden uit de wereld naar het noorden te halen. Meerdere respondenten onderschrijven dit uitgangspunt dat in een regio (internationale) voorbeelden te vinden moeten zijn 'van wat het kan zijn. Je moet makers [...] die hier wonen ook voorbeelden geven. Je moet ergens door aangestoken worden.' (14:64).

### Netwerken

Meerdere respondenten benadrukken het belang van onderlinge samenwerkingen in het noorden en gezamenlijke netwerkactiviteiten om beter duidelijk te maken wat mogelijk is en samenwerkingskansen te benutten: 'Nou, zo zijn er tientallen voorbeelden van Drenthe tot aan Harlingen bij wijze van spreken, waarbij je eigenlijk een netwerk verstevigt en een soort net sluit zodat we van elkaar ook weten waar we mee bezig zijn en zodat dus mensen die actief kunst en cultuur beoefenen ook weten dat ze in de regio terecht kunnen' (10:6). Zo kunnen ook transnationale regionetwerken gevormd worden, bijvoorbeeld rond het thema regionale taal (1:15). Geconstateerd wordt dat er inspanningen nodig zijn om verschillende netwerken (bestuurlijk en creatief) beter bij elkaar te brengen (7:4; 13:32; 28:4).

### Maakbaar

Culturele identiteit kan ook worden beschouwd als maakbaar, hoewel het een illusie is dat op dat gebied een politieke strategische visie samen met de samenleving 'geco-creëerd kan worden' (1:4). Wat bijdraagt aan de ervaring van identiteit is dat makers inspelen op wat er speelt (7:16; 13:7). Daarnaast kunnen ontwikkelingen in gang gezet worden die identiteit-bepalend kunnen zijn met de juiste financiële ondersteuning (6:4; 30:17) of door de juiste termen te gebruiken (9:2; 31:9) of in te spelen op bestaande verhalen (1:3), netwerken aan te spreken (7:4) of cultuur in algemene beleidsvorming (dus naast het cultuurbeleid-dossier in engere zin) een belangrijkere rol te geven (9:3).



## Mensen

We zagen dat respondenten het landschappelijke aspect van het noorden zien als een invloed op culturele identiteit. Fysieke ruimte schept mentale ruimte, het doet wat met mensen. Hoe bespreken respondenten die mensen? De identiteit van de Noorderling wordt gekenmerkt door nuchterheid (19:9; 23:2) en door een grote bereidheid om zich in te zetten voor een groter goed (12:4; 16:9). Het publiek voor kunst en cultuur in het noorden wordt als kritisch en veeleisend ervaren: 'Publiek hier wil serieus genomen worden als denkende mensen' (21:10). Men wil zich een mening kunnen vormen. Programmeurs geven aan dat in het aanbod rekening gehouden wordt met wat mensen aan kunnen (18:2), maar dat in de economische crisis het 'moeilijker' aanbod juist door is gegaan (14:43).

Een onderliggende waarde is het belang van het investeren in mensen. Zowel in het publiek dat serieus genomen wil worden en kritisch wil kunnen reflecteren, als in makers. Het noorden biedt een voedingsbodem voor artistieke experimenten (10:19; 13:15; 22:9), maar dat betekent ook dat voor talentvolle regionale makers een klimaat moet worden gecreëerd waarin zij langer willen blijven (9:13; 17:12; 25:10). Tegenover uitspraken over het gunstige klimaat over experimenten en de ruimte voor vernieuwing staan overigens ook signalen, uit alle drie de provincies, dat het voor makers risico's kan hebben boven het maaiveld uit te steken (12:3; 14:14; 27:5).

## Taal

Naast het landschap, mensen en de vergelijking met de Randstad is er een ander kenmerk van in- en exclusie dat belangrijk is voor het noorden; namelijk taal. Er is een specifieke groep respondenten die nadruk legt op het aspect van taal binnen een regionale identiteit: de mensen die werkzaam zijn voor een Friese culturele instelling of een overheidsinstantie. Dit is passend omdat het Fries ook erkend wordt als taal en niet als dialect. De volgende respondent laat zien hoe taal trots op de regio via cultuur versterkt.

*En hoe trotser zijn de mensen, dat zie je ook met culturele hoofdstad, hoe trotser de mensen op Friesland worden hoe meer die taal gebruikt wordt. Ook in zang. En ook in toneel. (6:2)*

Het volgende citaat laat zien dat er een verschil is tussen het platteland en de steden. In Fryslân uit dit zich doordat er op het platteland Fries<sup>7</sup> wordt gesproken en in de stad Leeuwarden Nederlands wordt gesproken. Dit zorgt volgens deze respondent ook voor een andere dynamiek.

*Het lijkt dan namelijk net alsof er per definitie in alle regio's een soort identiteit is die onderscheidend is van elders. En ik denk in de Friese context dat die er ten dele wel degelijk is hè. En zeker ook op het Friese platteland in de dorpen. Daar is namelijk hele andere dynamiek dan hier in de stad Leeuwarden. Dat is eigenlijk onvergelijkbaar. Vanwege de taal. (10:2)*

Tijdens het gesprek met de cultureel leiders in Drenthe kwam naar voren dat ook het Drents bindend (en excluderend) werkt zoals het Fries in Fryslân. In de gesprekken in en om Emmen werd het belang van het lokale dialect (daar ook als 'taal' aangeduid) duidelijk. Taal scheidt in het noorden maar het verbindt ook omdat men elkaar herkent in hoe belangrijk/sterk de regionale taal is. Dit is in de regiosessies zo benoemd. Bovendien werd opgemerkt dat de belangrijke maatschappelijke positie van taal een gemeenschappelijke ervaring is voor alle noorderlingen.

<sup>7</sup> In Zuid-Oost Friesland (gebiedsaanduiding of provincie?) wordt op het platteland geen Fries gesproken maar Stellingwerfs.



### Ontkenning

Het bestaan van een gezamenlijke noordelijke identiteit wordt ook door een aantal respondenten expliciet ontkend (13: 35; 16:5; 18:16; 29:2), of beschouwd als een constructie. Een stad als Groningen heeft dan wel een culturele identiteit van zichzelf, maar wat betreft 'de drie noordelijke provincies' is dat een beleidsmatige en ambtelijke wens (22:4) en een aantal 'manhafte pogingen om een soort noorden te maken' (29:2). Met name de samenwerking in *We the North* wordt van verschillende kanten gezien als vooral een wens van overheden, wat overigens niet wil zeggen dat er geen waardering zou zijn voor de bestuurlijke samenwerking. Deze opmerkingen zijn van belang omdat zij erop wijzen dat regionale identiteit ook kan worden gezien als een sociaal construct, ondanks dat dezelfde sprekers in één adem kunnen spelen met de gedachte dat 'dat er een "lichaam" zou moeten zijn om de regio vorm te geven' (Tomasoa 2018, 50).

Het ontbreken van één gezamenlijke culturele identiteit wordt door sommige respondenten alleen al geïllustreerd door de verschillende culturele behoeftes in verschillende delen van de drie provincies (18:2).

*'Ik vind eigenlijk dat we bar weinig identiteit [hebben]. We proberen altijd zoveel mogelijk te lijken op iets anders, [...] Rotterdam of Amsterdam. Of dan weer Berlijn' (16:2).*

Tenslotte wordt geconstateerd dat identiteit een combinatie is van verschillende lagen (31:1). Identiteit verschilt met het aanbod dat aansluit per regio en, met 'aan de ene kant een grote internationale tentoonstelling en aan de andere kant fijnproeverij speciaal gericht op de regio' (32:14).

#### 4.2.1 Het ware, juiste en waarachtige landschap

Kruit et al. (2004) ontwikkelden voor het vakgebied Landschapstudies een model waarin uitspraken over regionale identiteit kunnen worden gecategoriseerd. In deze paragraaf bespreken we hoe de uitspraken van onze respondenten passen in dit systeem. Kruit et al. onderscheiden het ware, het juiste en het waarachtige landschap:

- Het ware landschap gaat in op de feiten, de zichtbare werkelijkheden waarover mensen praten als ze het hebben over regionale identiteit.
- Het juiste landschap gaat in op normen en verwijst naar de sociale normen die mensen associëren met regionale identiteit.
- Het waarachtige landschap betreft waarden en gaat in op welke waarden worden toegekend aan de beleving van regionale identiteit.

Het onderscheid tussen deze drie landschappen dient tot het verduidelijken van de uitspraken van een respondent en om deze te ordenen, juist omdat deze uitspraken vaak door elkaar worden gedaan. In het onderzoek van Kruit leidt dat tot de volgende categorieën:

	Ware landschap	Juiste landschap	Waarachtige landschap
Domein	Fysieke werkelijkheid	Sociale werkelijkheid	Innerlijke werkelijkheid
Houding	Objectiverend	Normatief	Subjectief
Verschijningsvorm	Materie	Organisatie	Beleving
Te beschrijven als	Feiten	Normen	Waarden

Wetenschap	Natuurwetenschappen	Sociale wetenschappen	Belevingswetenschappen
------------	---------------------	-----------------------	------------------------

Tabel 6: de drie werkelijkheden en landschappen (Kruit et al. 2004 en Jacobs 2001)

In ons onderzoek blijkt dat vanuit alle drie de werkelijkheden en landschappen over regionale identiteit wordt gesproken. Als er wordt gesproken over het ware landschap dan betreft dat het daadwerkelijke landschap wat de respondenten in het noorden erkennen. De ruimte, de leegte en weinig stedelijk gebied. In het waarachtige landschap hoorden volgens de respondenten de waarden die niet in te kaderen waren in organisaties of materie zoals taal, het idee van het afzetten tegen de Randstad, maar ook bijvoorbeeld het ontkennen van een gezamenlijke identiteit.

Meijerink (2017) merkt op dat het niet verrassend is dat er meer dan één werkelijkheid naar voren komt. Sprekers nuanceren veel in hun uitspraken en benoemen veel verschillende aspecten van regionale identiteit. Weer wordt duidelijk dat het begrip lastig te vatten is.

Hieronder wordt besproken hoe uitspraken in dit onderzoek kunnen worden geplaatst in een raamwerk van vier aspecten van regionale identiteit: dragers, gemeenschappelijkheid, maakbaarheid en veranderlijkheid.

Aspect	Begrippenpaar	
Dragers	Fysiek	Niet Fysiek
Gemeenschappelijkheid	Individueel	Cultureel
Maakbaarheid	Ontworpen	Historisch gegroeid
Veranderlijkheid	Statisch	Dynamisch

Tabel 7: De vier aspecten volgens Kruit et al.

#### *Dragers:*

Zoals in de vorige paragrafen is omschreven zijn er verschillende aspecten waar respondenten regionale identiteit aan ophangen. Aan de fysieke kant valt dan het landschap van het noorden zoals de leegte en weinig steden. Dit betekent ook dat het noorden fysiek verschilt van de Randstad.

Aan de niet fysieke kant werd gesproken over mentaliteit, beleidsproblemen, taal en het afzetten tegen de Randstad.

#### *Gemeenschappelijkheid:*

Bij gemeenschappelijkheid werd zowel op individueel als cultureel niveau gesproken over regionale identiteit als een ruimte van mogelijkheden, samenwerkingen en experiment. Respondenten spraken wel over hoe zij zekere aspecten persoonlijk ervaren, maar spraken ook over aspecten die voor meer mensen in het noorden spelen.

#### *Maakbaarheid:*

Over maakbaarheid kwam uit de interviews dat sommige zaken nu eenmaal historisch gegroeid zijn, zoals de kwaliteit van de infrastructuur, terwijl andere aspecten, zoals onderlinge netwerken, actief kunnen worden verbeterd. Het gedeelte van ontwerpen lag volgens de respondent vooral aan de beleidskant bij de beleidsmakers en beleidsmakers die een zeker beleid opleggen aan de instellingen.

#### *Veranderlijkheid:*

De regionale identiteit is volgens de respondenten veranderlijk. Er wordt gesproken over globalisering bijvoorbeeld en dat de regionale identiteit mee verandert met het klimaat waar het

zich in bevindt. Wel is de trots op taal een constante factor en zal in dit geval als statisch worden gezien.

Er is geen eenduidige visie onder respondenten over regionale culturele identiteit. Ook Kruit et al. geven aan dat identiteit een multi-interpretabel begrip is waar vanuit verschillende perspectieven naar gekeken kan worden. Wel zien we dat respondenten een identiteit construeren door te redeneren vanuit de fysieke werkelijkheid. Het is de fysieke ruimte die de beleving van het waarachtige landschap veroorzaakt. Kijkend naar de open ruimte ziet men ruimte voor creativiteit en experiment, en die ruimte wordt groter gemaakt door een verbinding te leggen met de gesuggereerde ruimte van het Europese of globale niveau. De concrete sociale werkelijkheid, het juiste landschap, bevindt zich daartussen en is een ambigue combinatie van mogelijkheden en hindernissen. Thema's als lokaal aanbod en infrastructuur, BIS instellingen, centrum-periferie ongemak, netwerken, worden besproken in relatie tot de vraag hoe het concrete sociale niveau en innerlijke werkelijkheden kunnen worden samengebracht. Ideeën als het afstappen van de vergelijking met de Randstad, kijken naar Europese discoursen, vergroten van de eigen kracht door te netwerken, het verbeteren van de aansluiting van BIS aanbod op regionale vragen, in combinatie met een mentaliteit van aanpakken en veranderen: het zijn praktische handelingen in het creëren van een autonome regionale culturele identiteit.

#### 4.3 Omgaan met overheden en bestuurlijk arrangement

Een door respondenten gedeelde waarde onder het thema van het bestuurlijk arrangement is dat de overheid de maatschappelijke taak heeft om de werking van kunst en cultuur te bevorderen en de vervlakking van de samenleving tegen te gaan (30:9), door kunstenaars 'inspiratiebronnen en opdrachten' te geven (4:4) en te bouwen aan vertrouwen (12:17). Om dergelijke waarden te realiseren is een productief contact tussen cultureel leiders en beleidsmakers nodig. Deze paragraaf beschrijft uitspraken van respondenten over hoe dat contact verloopt of zou moeten verlopen.

In de praktijk wordt het omgaan met lokale overheden door cultureel leiders soms als lastig ervaren. Cultureel leiders geven aan dat op gemeenteniveau het blikveld te smal is en de capaciteit voor het voeren van een inhoudelijk gesprek met makers te klein (16:11; 31:17; 32:8), de procedures onoverkomelijk (18:15), of de behoefte aan zakelijke controle te groot (21:20; 31:16). Enkele respondenten ervaren daartegenover dat het eenvoudig is contact te krijgen met beleidsmakers (13:6; 33:8). Eén cultureel leider ervaart dat het lastig is om keuzes in programmering aan gemeentelijke beleidsmakers uit te leggen (14:9). Lokale overheden kunnen de behoefte hebben om meer invloed op het uitvoerende beleid van instellingen te hebben. De invloed van lokale overheden op instellingen zou afhankelijk gesteld kunnen worden van de financiële bijdrage en *commitment* die zij leveren (17:19) en ook een herziening van de verhoudingen kan volgens één respondent eigenlijk alleen lukken bij een verruiming van het budget (29:11).

*Dus als de gemeente of lokale overheid meer betrokkenheid wil, moeten ze ook meer commitment tonen. (17:20)*

Anderen zijn gelukkig met de kwaliteit van de dialoog (18:15; 19:12, 21:21). Jonge cultureel leiders zijn opmerkelijk pragmatisch in hun verwachtingen 'hoe ver je met een overheid kunt komen' (13:8; 16:10; 29:13) en helder over in hoeverre ze bemoeienis van een overheid accepteren.

In relatie tot het centrale onderwerp van dit onderzoek, een mogelijke versterking van de verantwoordelijkheid op lokaal niveau, wijst een respondent op een mogelijke spanning tussen stedelijk cultuurbeleid en dat van landelijke fondsen, die immers de verantwoordelijkheid 'om

het hele veld vorm te geven' (13:21). Fondsen zouden bezorgd kunnen zijn over wat er zou gebeuren 'als alle steden zich daar met hun eigen agenda's in gaan mengen' (id).

Breed wordt gedeeld (zowel onder beleidsmakers als cultureel leiders) dat in de relatie tussen overheid en makers de onderscheiden rollen duidelijk moeten zijn (5:17; 12:16; 19:18; 17:38; 26:4; 32:23).

De relatie zal erop vooruit gaan als ambtenaren in hun eigen organisatie meer onderlinge connecties kunnen maken (21:15), en meer kunnen werken aan wederzijds vertrouwen en gedeelde ambities tussen cultureel leiders en beleidsmakers (30:10).

### Het bestuurlijk arrangement

Gevraagd naar het in hun ogen wenselijke bestuurlijk arrangement van een cultuurbeleid met een grotere regionale component, blijkt dat in de ogen van cultureel leiders het belangrijk is dat een nieuw arrangement gebaseerd is op cultureel-inhoudelijke overwegingen, en niet op politieke. Tegelijk vinden cultureel leiders het belangrijk dat er een bewaking is vanuit de centrale overheid (21:24) omdat de 'politieke instabiliteit' in de regio te groot is (17:15) en verwacht wordt dat instellingen niet zonder hulp van het Rijk met de regionale overheden tot een werkbare constructie kunnen komen (29:10). Met de nogal grote term instabiliteit doelt de respondent erop dat het grote verloop van ambtenaren en cultuurwethouders met steeds weer een andere politieke kleur dwingt tot korte termijn beleidsveranderingen: 'dan moet ik zo'n ander gezelschap worden dat ik dat in die politieke wispelturigheid als organisatie bijna helemaal niet kan' (17:15, vervolg). Dit citaat illustreert hoezeer, in ieder geval door cultureel leiders, er vanuit de lokale politiek druk op cultuur ervaren kan worden.

Een heikel punt is een eventuele herverdeling van overheidsbudgetten die gepaard zou kunnen gaan met regionalisering, en de sturende rol van de overheid via de financiën: 'Dat is waar iedereen met grote schrik en beven aan gaat denken' zegt een beleidsmaker (4:15). Een angstbeeld voor beleidsmakers is een grotere verantwoordelijkheid voor de decentrale overheden, zonder de middelen om die verantwoordelijkheden aan te kunnen.

Een verondersteld risico van een nieuw arrangement tussen bestuurslagen is dat de Rijksoverheid de regio meer wil laten betalen (10:10; 17:22). Als het arrangement teveel in de regio zou komen te liggen voorzien diverse cultureel leiders dat men 'tegen elkaar moet gaan knokken' (22:15), en dat 'de waan van de dag' (22:12; 32:25) kan gaan heersen. Ook zou er gelijkwaardigheid moeten zijn tussen stedelijke regio's onderling, dus niet 'hoe groter de stedelijke regio, hoe beter' (17:14).

De ondervraagde beleidsmakers zijn aanmerkelijk minder uitgesproken over het ideale arrangement, en lijken soms zelfs tijdens het interview voor het eerst over deze vraag te gaan denken. Een aantal beleidsmakers constateert dat de landelijke overheid minder goed kan inschatten hoe een regionaal gezelschap zich ontwikkelt (4:29) maar dat het bestaande arrangement lijdt onder onduidelijke structuren (14:75, 30:14; 31:15) en een te grote rol voor cultuurfondsen ('koninkrijken op zich', 1:13; 5:14; 26:15). Men formuleert behoefte aan flexibilisering van financieringsvormen (21:18) en formuleert dat het goed zou zijn als lokale overheden voor het vinden van financiering matchmakers zouden aanstellen.

Volgens één regionale beleidsmaker bestaat de regionale infrastructuur in landelijke ogen 'grotendeels uit witte vlekken' (1:8). Maar over de gewenste toekomstige relatie tussen centrale en decentrale overheden wordt gezegd dat het Rijk 'een bepaalde verantwoordelijkheid' houdt bij het verdelen van het geld, al zou dat geld 'wat meer verspreid over het land terecht kunnen komen' (4:19; 8:18). Het perspectief in het bestuurlijk arrangement zou af moeten van het denken vanuit bestaande structuren:

*Dat er minder in instituties gedacht wordt, maar meer in voorzieningen.  
Die gewoon de dynamiek kunnen volgen en niet gebonden zijn aan een  
vaste plek. Dat er sterkere netwerken zijn, landelijk, dat men elkaar kent en*



*elkaar opzoekt als je een interessant idee hebt en je wilt dat verder uitwerken. (1:12)*

In een toekomstige structuur zou sprake moeten zijn van een groter verschil tussen regionale en landelijke infrastructuur, waarbij de regionale leidend is en de landelijke basisinfrastructuur een *matching* (4:13; 8:17; 10:10) die eventueel kan worden verkleind (4:26). In die opzet identificeert de regio noodzakelijke voorzieningen (dat is wat anders dan 'instellingen') en geeft aan wat ondersteuning verdient. Kernbegrippen in dit gesprek zijn maatwerk (30:19), coördinatie en samenhang (18:5; 31:13), zelf bepalen welke initiatieven ondersteuning verdienen op basis van inschatting van groeipotentieel (8:6). Partijen geven aan eerder in het beleidsvormende proces betrokken te willen worden, vanaf het nemen van het besluit 'welke instellingen wij gaan subsidiëren en hoeveel' (9:18, 26:14).

Een risico dat wordt geconstateerd is dat financiële ongelijkheid gevolgen kan hebben voor de arbeidsmarkt van makers. Terwijl het regionale niveau het meest voor de hand liggende niveau is om 'iets te doen met de arbeidsmarktpositie van kunstenaars' (26:21) veronderstelt één respondent dat er in de diverse regio's verschillende arbeidsomstandigheden zouden kunnen gaan gelden, in vergelijking met de verschillen die nu al bestaan tussen arbeidsvoorwaarden bij BIS instellingen en fondsen, 'en het circuit dat daaronder zit. Straks ga je krijgen dat er verschillende arbeidsomstandigheden zijn in Amsterdam, dan in Maastricht, dan in Groningen' (13:19).

Het zijn echter niet alleen de beleidsmakers die huiverig worden van een te gemakkelijke decentralisatie van middelen en verantwoordelijkheden. De culturele leiders zijn er ook vrij stellig in dat dit niet wenselijk is. Bij decentralisatie van middelen hoort ook dat van de regio's gevraagd wordt om zelf meer in cultuur te investeren. Er wordt dus ook gevraagd van gemeenten en provincies om samen te werken en samen middelen beschikbaar te stellen. Er valt te impliceren dat er weinig vertrouwen is in de decentrale overheden om die middelen te verdelen en dat er een risico bestaat dat lokale beleidsmakers hun eigen ideeën doorvoeren. Op landelijk niveau is er een groter controlesysteem.

*Hoe je dat moet doen is dus niet decentralisatie. Je moet dus niet zeggen, als Rijk zijnde, oké, Groningen provincie of het noorden, dit is alles wat wij met Rijksbudget doen, dat geven we je en zoek het lekker verder uit. Want ik vind de politieke instabiliteit is in de regio uiteindelijk veel groter. En ik vind de kennis ook veel lager (17:15)*

De opvattingen van cultureel leiders over de principes onder een toekomstig arrangement richten zich ook op het ten dienste staan van makers en vergroten van de regionale regie, op basis van een sterker regionaal beleid dan er nu bestaat (19:10; 21:23; 24:4; 32:22) en het herzien van de relatie tussen lokale en landelijke instituten. Van rijksgefinancierde (BIS) instellingen wordt verwacht dat zij werken vanuit eigen identiteit of functie. Daarnaast kan er op beleid ingespeeld worden, bijvoorbeeld door het aansnijden van onderwerpen die alleen regionaal spelen, 'maar wel in die volgorde' (13:14). Tegelijk kan een deel van het rijksgeld geïnvesteerd worden in lokale producties. Ook voor cultureel leiders is de regionale behoefte leidend, die vanuit het Rijk kan worden *gematcht* op basis van landelijke doelstellingen van het cultuurbeleid (17:19; 18:4), met per regio mogelijk verschillende mate van co-financiering en flexibeler categorisaties (21:18). Een gelijkloidend gevoelens zagen we al bij de beleidsmakers. Zo kunnen gezamenlijke cultuur-pakketten worden samengesteld, met per regio verschillende mate van co-financiering. Belangrijk is dat het initiatief ligt bij de regio, maar de regie landelijk belegd blijft.

Het Rijk zou zo ontlast worden van opstellen van plannen, maar juist meer een controlerende functie krijgen. Vanuit de verkenning van 2017 valt wel te zeggen dat het Rijk, met het





herschrijven van de beleidsdoelen ook richting deze fase gaat. Als de doelen duidelijk zijn voor alle overheden, kan het Rijk meer de controlerende factor zijn van deze beleidsdoelen bij plannen die de decentrale overheden stellen.

*Ik denk dat dat niet te doen is voor de regionale overheden. In het noorden verschillen die gebieden in de manier waarop je dat zou moeten vormgeven. In het noorden hebben we te maken met een hele ijle infrastructuur waarbij zaken ver uit elkaar liggen. Het heeft relatief weinig inwoners dus als we dat zelf zouden moeten doen. Ik denk dat het Rijk een bepaalde verantwoordelijkheid blijft houden in verdeling van bepaalde zaken over het land (8:7).*

#### 4.3.1 Geregionaliseerde arrangementen in internationaal perspectief

##### Voor- en nadelen van regionalisering

In het beleidsdiscours in andere landen worden als voordelen van regionalisering van het cultuurbeleid genoemd het beter aansluiten bij de behoeften van de bevolking (culturele democratie), de lokale of regionale inbedding van culturele voorzieningen en de mogelijkheid culturele instellingen sterker een rol te geven in de ontwikkeling van de regio. Ook het betrekken van private partijen bij de financiering van de (culturele) ontwikkeling van de regio komen we tegen. De gedachte van de Raad voor Cultuur dat culturele instellingen ook voor hun inhoudelijke artistieke ontwikkeling teruggrijpen op een lokaal netwerk van samenwerkingspartners vinden we als aanleiding voor regionalisering van beleid in de wetenschappelijke literatuur niet terug.

Daarnaast vinden we in het discours twee rode draden t.a.v. de gevaren of nadelen van decentraal beleid. Enerzijds wordt beargumenteerd dat op lokaal niveau cultuur ondergeschikt kan worden gemaakt aan de (economische) ontwikkeling van de regio. Dit is een angst voor instrumentalisering van het cultuurbeleid die we in onze interviews ook zijn tegengekomen. Duelund en Larsson (2003) constateren overigens dat instrumentalisering niet door regionalisering van het beleid alleen komt. Ook de introductie van prestatiecontracten (op alle bestuursniveaus) draagt volgens hen aan instrumentalisering bij. Deze transactionalisering van de relatie tussen overheidslagen, gestimuleerd door de oprichting van lokale of regionale *arts councils*, resulteert in een beperkte institutionele inbedding van cultuurbeleid.

Anderzijds kan regionaal beleid de verschillen tussen regio's versterken: economisch sterkere regio's zullen ook cultureel sterker worden. Zwakkere regio's komen dus meer op afstand te staan, zeker als het cultuurbeleid meer vanuit private middelen wordt gefinancierd.

##### Voorbeelden van bestuurlijke arrangementen

De opmerkingen van respondenten over dit thema geven aan dat er veel geredeneerd wordt vanuit een behoefte aan samenhang tussen de verschillende overheidslagen en aan het ontwikkelen van vertrouwen in de rol van het regionale bestuursniveau. Die samenhang wordt in internationale voorbeelden op verschillende manieren georganiseerd. In landen waar er nationale *arts councils* zijn vinden we verschillende vormen van afstemming tussen nationale en lokale/regionale niveaus:

- De Engelse *Arts Council* werkt met *Area Councils* binnen de eigen organisatie. Daarin zitten naast experts die zicht hebben op de regio ook vertegenwoordigers van het lokale bestuur. Kwaliteitsbeoordeling geschiedt dus vanuit het perspectief van de regio maar er lijkt geen echt budget per regio te zijn. Voor grote instellingen geldt dat de *Area Council* geen eigen





beslissingsbevoegdheid heeft maar alleen een adviserende rol heeft voor de nationale *Arts Council*.

- De Finse *arts council* benoemt leden van de regionale *councils*, in Zweden worden die leden gekozen.
- De nationale *arts council* in Noorwegen mag zelf experimentele activiteiten in regio's entameren al hij dat nodig acht.

Voorbeelden van arrangementen waarin **geormerkte budgetten** door de nationale overheid worden overgedragen aan de lokale overheden vinden we in Finland en Zweden (Harding 2016, Kanerva en Mitchell 2017). Interessant aan het Zweedse *Cultural Cooperation Model* is dat de nationale *arts council* goedkeuring moet geven aan de lokale/regionale plannen alvorens de middelen beschikbaar komen. In Duitsland kunnen Länder een deel van hun budget overdragen aan gemeenten met de verplichting het aan culturele instellingen te besteden. Ook in Finland is er de mogelijkheid geormerkt budget aan de lokale overheid te verstrekken. De doctrine van gemeentelijk autonomie op financieel gebied maakt dit in de Nederlandse verhoudingen vrijwel onmogelijk terwijl het een interessant arrangement kan zijn.

In Frankrijk bestaan door de staat gefinancierde kunstinstellingen die samenwerken met lokale overheden en deze ook stimuleren eigen cultuurbeleid te maken. Dit model lijkt echter vooral geschikt voor een situatie waarin er veel kleine gemeenten zijn. Dat is in Frankrijk het geval maar in Nederland niet. Verder is de beweging naar **branche-afdelingen** van nationale instellingen die in een regio worden gevestigd (zoals bij Tate en de BBC) een interessante gedachte. Als er een Rijksmuseumfiliaal op Schiphol is, is een filiaal elders in het land ook denkbaar.

Uit de bronnen is niet op te maken of de aanleiding van deze constructies altijd dezelfde is als de reden die door onze respondenten worden aangedragen in hun pleidooi voor 'samenhang', namelijk het vermoeden dat een concentratie van bevoegdheden op lokaal niveau kan leiden tot te grote instrumentalisering van cultuur. Wel is duidelijk dat deze zwaluwstaart-constructie voor het centrale niveau en de regio's een gezamenlijk betrokkenheid afdwingt bij *inhoudelijke* beslissingen. Teruggebracht tot het Nederlandse discours over een sterkere regionale rol en de opmerkingen in dit onderzoek, zou in regionale cultuurraden met daarin vertegenwoordigers van het landelijke niveau de discussie over de organisatie en kwaliteit van kunst in de regio gevoerd kunnen worden, of andersom.

Voorwaardelijk aan dergelijke constructies lijkt een helder onderscheid in (de taken van) culturele instellingen en goed functionerende lokale of regionale kunstraden. In Zweden en Denemarken is er een strikt onderscheid tussen wat nationale instellingen zijn en wat lokale of regionale. De eerste categorie hoort bij het Rijk, de tweede bij het regio/lokale bestuur. In de jaren 1990 probeerde de Noorse regering ook een dergelijk onderscheid te maken waarbij ook 'hub' instellingen werden benoemd die experiment in de regio stimuleerden (Mangset en Kleppe 2016). Ook in Finland lijkt er een scheiding te zijn tussen nationale instellingen en lokaal werkende instellingen. Voor regionaal werkende instellingen zijn er twee figuren: of men krijgt geld via de regionale *arts council* of men krijgt extra geld van het Rijk voor de regionale taak. Die heldere afbakening van taken maakt bestuurlijke samenwerking eenvoudiger hoewel we vragen kunnen stellen bij de betekenis van nationale instellingen voor regio's. Het lijkt er op dat deze landen veronderstellen dat dat niet aan de orde is. Naast instellingen die vrijwel uitsluitend een nationale taak met internationale allure uitvoeren, bevat de Nederlandse BIS veel instellingen die functioneren op zowel het nationale als het regionale niveau. Respondenten maken het punt dat het belangrijk is dat de regio 'iets' heeft aan de 'eigen' BIS-instellingen, ook als die zich op een nationaal of internationaal perspectief richten.

Volledige decentralisatie van bevoegdheden voor cultuurbeleid naar het lokale niveau vinden we vrijwel niet terug, behalve in Duitsland waar het cultuurbeleid van oudsher een lokale zaak was,

en in landen met een hele andere beleidstraditie dan de Nederlandse waarbij cultuur als privéaangelegenheid en als zaak van lokale gemeenschappen (*communities*), zoals de Canadese provincie British-Columbia. Cultuurbeleid is daar vooral een zaak van lokale fondsen die aansluiten bij *vernacular culture* en amateurkunst. Ook in de Scandinavische landen, waarmee het Nederlandse beleid het beste kan worden vergeleken, vinden we geen volledige decentralisatie ondanks de grote rol van het lokale of regionale bestuur.

#### 4.4 Kwaliteitsbegrip en de beoordeling van kwaliteit

##### Criteria

Zowel beleidsmakers als culturele leiders zijn het eens over het principe dat kwaliteit niet uitsluitend in artistieke termen gemeten en beschreven zou moeten worden, en dat intrinsieke en maatschappelijke waarde van kunst beter dienen te worden afgewogen. Er zijn accenten: beleidsmakers benadrukken het belang van de context (5:16) en van kunst met een sociaal maatschappelijk doel (7:17; 10:12), en cultureel leiders benadrukken het intrinsieke maar realiseren zich dat er ook een afweging gemaakt moet worden tussen artistiek belang en maatschappelijk belang (17:25, 19:21; 21:11). Hoewel cultureel leiders zeggen dat artistieke kwaliteit in de regio op zichzelf wel in orde moet zijn (14:80; 15:25) gaat het ook hen om het aansluiten op onderwerpen die lokaal spelen (13:9).

In het Randstedelijk gesprek over kwaliteit wordt volgens respondenten te gemakkelijk geredeneerd in de traditionele dichotomie van 'ofwel het heeft kwaliteit, of het gaat over participatie'. Dat geldt ook voor de fondsen:

*'Fonds-criteria verhouden zich te weinig tot andere kwaliteiten, en daar gaat het eigenlijk meer om' (7:19, ook 15: 19; 19:18).*

Respondenten geven duidelijk aan dat zij niet willen denken in een kwaliteitsmodel waarin artistieke en maatschappelijke kwaliteit tegenover elkaar gesteld worden, een model waarvan zij juist zeggen last te hebben. Eén respondent formuleerde het als een afweging tussen 'zichtbaarheid en relevantie' (16:26, ook resp. 4 benoemt dit), waarbij ook gezegd werd dat die afweging als een vorm van 'maatwerk prestatie-eis' per gezelschap of maker zou moeten kunnen verschillen (17:18; 23:13). Eén respondent ziet in ieder geval dat het geen zin heeft je af te zetten tegen de Randstad, maar dat er meer brood zit in het herdefiniëren van het denken over kwaliteit:

*Het gaat er volgens mij vooral om dat je regio ook een bijdrage kan leveren aan het totale culturele profiel van heel Nederland. Het is denk ik veel interessanter om daarnaar te kijken dan dat het anders in de Randstad gebeurt. Dat er in die regio ook gewoon interessante culturele producties ontstaan, maar wel op een heel andere manier. (9:19)*

##### Beoordeling

Over beoordeling van kwaliteit zijn cultureel leiders aanzienlijk meer uitgesproken dan beleidsmakers. In het algemeen veronderstellen cultureel leiders dat op landelijk niveau artistieke kwaliteit de boventoon voert, terwijl op lokaal niveau meer aandacht is voor de sociale betekenis van kunst (19:23), en dat die generieke regel voor noordelijke initiatieven lastig kan zijn (15:20). Tegelijkertijd is ook het regionale publiek gewend aan een hoog artistiek niveau (15:29).

Aan respondenten is de vraag gesteld bij wie de verantwoordelijkheid voor kwaliteitsbeoordeling of 'evaluatie' van cultuur gelegd zou moeten worden. De vraag is dus welke partijen in het bestel betrokken zouden moeten worden bij het leveren van een oordeel over de kwaliteit van culturele producties. Respondenten noemen een aantal opties. De opties



zijn het intensiever betrekken van (convenant)partners (acht keer genoemd), dus het betrekken van respectievelijk gemeente, regio, Rijk, instellingen en publiek. Het betrekken van onderwijs werd eenmalig als suggestie genoemd. Het betrekken van publiek bij het evaluatieproces werd slechts twee keer genoemd, beide keren door beleidsmakers. Eén respondent suggereerde een *app* te laten bouwen om het publiek te laten meespreken. Door meerdere respondenten wordt verondersteld dat het neerleggen van een beoordelende rol bij een lagere overheid ertoe zal leiden dat participatieve kwaliteitscriteria in belang zullen toenemen (17:34; 18:7; 31:26). Het vermoeden bestaat dat beoordelaars op gemeenteniveau te weinig ervaring in het veld hebben om beslissingen te nemen over de kwaliteit van kunst (16:11). Eén respondent meldt het voordeel van beoordeling op gemeenteniveau dat men daar beter weet wat goed is voor een stad (19:23).

Een belangrijke wens is eerder betrokken te worden bij de totstandkoming van een systeem van evaluatie, zoals ook is besproken in de paragraaf over het arrangement. Een duidelijke behoefte onder respondenten uit de overheden is om vroeg in het ontwikkelstadium partner te kunnen zijn (4:30; 9:18; 12:25), zowel op landelijk niveau, waar lokale overheden partij zouden willen zijn in het adviestraject van de Raad voor Cultuur aan de minister, als op het lokale niveau zelf. Lokaal zou men in een vroeger stadium met partners in het veld samen willen werken, om meer te kunnen sturen of mogelijk gezamenlijke beleid te ontwikkelen (17:17). Het huidige getrapte model wordt als niet ideaal ervaren, mede omdat het gevoelig is voor vriendjespolitiek (17:30; 19:17).

Een aantal beleidsmakers is van mening dat decentraliseren van geldstromen naar de regio gepaard gaat met een verantwoordelijkheid om zelf effecten te meten (8:12; 10:13). Op dit onderwerp wordt vanuit de cultureel leiders gepleit voor maatwerk: een regionale overheid die effecten meet moet zich bewust zijn van de nuances in het plaatselijke ecosysteem (31:24), en van het feit dat niet alle instellingen langs dezelfde indicatoren gemeten kunnen worden. Niettemin is er huiver om teveel van deze verantwoordelijkheid te beleggen op gemeentelijk niveau (4:6; 17:29) en blijft een centrale coördinatie 'die kijkt naar hoe het gaat met het Nederlandse cultuurbestel, boven al die provincies' (26:14) van wezenlijk belang. Zowel door cultureel leiders als door ambtenaren wordt opgemerkt dat in dit opzicht de gemeentes een slag te maken hebben. Regionale beoordeling van kwaliteit kan aanvullend zijn, maar de 'grotere opdracht' wordt geformuleerd door het Rijk (13:13; 16:22; 17:16). Het Rijk biedt bovendien de mogelijkheid om te werken op een langere termijn, en in een bredere context dan de regionale. Eén respondent stelt dat voor instellingen die tegelijk door meerdere bestuursniveaus worden gefinancierd zou moeten gelden dat het Rijk het voortouw neemt in de beoordeling. Een positieve beoordeling op Rijksniveau zou niet op regionaal niveau over gedaan moeten worden.

Dit sluit aan bij de visie op het arrangement zoals hierboven besproken. Het gevaar van het domineren van instrumentele criteria op lager bestuursniveau brengt met zich mee dat verwacht wordt dat op Rijksniveau de evaluatie en kwaliteitsbewaking beter kunnen worden gerealiseerd. Ook het gesprek over wat kwaliteit is en hoe die wordt bereikt, wordt vooral op het landelijke niveau als productief ervaren. Tijdens de regiosessie in Leeuwarden legde een cultureel leider uit dat hij meer had geleerd van de eerste afwijzingen van zijn aanvragen bij het Fonds Podiumkunsten dan alle gesprekken met lokale partijen samen. De opvatting dat de instellingen zelf een grotere rol op zich kunnen nemen wordt geïllustreerd met het initiatief Station Noord in Groningen, waarbinnen de verdeling van geld wordt overgelaten aan de tien deelnemende instellingen (19:24).

#### 4.4.1 De beoordeling van de kwaliteit van kunst

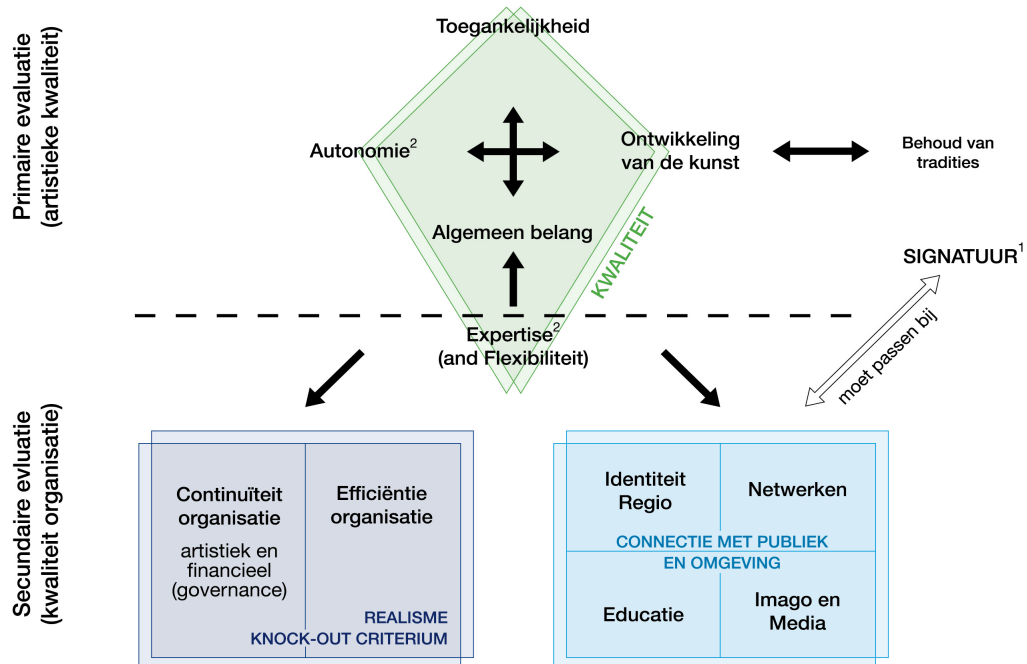
Respondenten in dit onderzoek stellen het in het huidige cultuurpolitieke discours ervaren onderscheid tussen artistieke kwaliteit en aansluiten bij het publiek ter discussie. Ze pleiten voor meer maatwerk en een grotere rol voor de regio in de beoordeling van kunst. Deze suggesties komen niet uit de lucht vallen.

Het begrip kwaliteit staat al sinds decennia in het hart van discussies op het beleidsterrein. In 1993 verwierf het begrip zelfs wettelijke status toen in de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (WSC) werd vastgelegd dat de minister zich bij het beleid zou laten leiden door uitgangspunten van kwaliteit en verscheidenheid (art. 2 WSC). De wet laat beide begrippen bewust ongedefinieerd omdat de wetgever de mogelijkheid wilde scheppen dat eigentijdse discussies over de invulling van de begrippen bepalend zouden zijn voor de ontwikkeling van het beleid. Wel legt de wet vast dat de overheid zich laat adviseren door de Raad voor Cultuur. Met andere woorden, wel ligt vast *hoe* die discussie over wat belangrijk is in het domein van cultuur op nationaal en lokaal niveau wordt gevoerd: met behulp van aan onafhankelijk adviesorgaan samengesteld uit deskundigen die oordelen over kwaliteit (Van Meerkerk & Van den Hoogen 2018: 19). Wat kwaliteit in de kunst is, wordt vastgesteld in de 'black box' van de kunstadvisering.

De cultuurwetenschap heeft zich weinig met het begrip kwaliteit en de beoordeling ervan beziggehouden. In het navolgende bespreken we hoe het onderscheid dat respondenten maken tussen artistieke en 'andere' kwaliteitscriteria van kunst nu speelt in de beoordeling, en hoe deze discussie historisch gegroeid is. Hierbij laten we ons leiden door twee studies die verbonden zijn aan ons eigen onderzoeksinstituut. In *De Kwaliteit van Kunst en de Organisatie van het Oordeel* (1994) wordt het begrip kwaliteit ontleed en gerelateerd aan het beleidsdiscours zoals dat in 1993 was 'gestold' in de WSC en de eerste integrale cultuurnota die volgens de ritmiek van deze wet verscheen: *Investeren in Cultuur* (1992, onder verantwoordelijkheid van minister Hedy d'Ancona). Maar eerst komt aan de orde een studie naar de huidige wijze waarop de oordeelsvorming van de Raad voor Cultuur over theatergezelschappen in de basisinfrastructuur tot stand komt (Van den Hoogen 2016). Deze studie geeft een schets van de huidige wijze van beoordelen en maakt het mogelijk iets te zeggen over het regionale perspectief in dat oordeel. De studie uit 1994 probeert vooral begrippen te ontrafelen en onderscheidingen aan te brengen die bij het kwaliteitsoordeel van belang zijn.

##### De huidige praktijk

Een weergave van de huidige praktijk van theateradvisering in de Raad voor Cultuur vinden we in onderzoek van Van den Hoogen (2016), die onderzocht welke waarden in beoordelingsprocessen van BIS gezelschappen een rol spelen volgens commissieleden, de secretaris van de commissie, een lid van de kernraad en de directeur van de raad. Van den Hoogen observeert dat bij zijn respondenten drie soorten waarden centraal staan, namelijk de positie van een gezelschap ten opzichte van de artistieke autonomie en toegankelijkheid van kunst, de connectie met publiek en omgeving, en de continuïteit van de organisatie.



<sup>1</sup>signatuur wordt door een gezelschap zelf (autonom) gekozen

<sup>2</sup>bij productiehuisen zijn expertise en autonomie veel belangrijker dan in de rest van de BIS

Afbeelding 2. Waarden gevonden in de oordelen over BIS theatergezelschappen (uit v.d. Hoogen 2016).

Hoewel het te ver gaat om hier te bespreken *hoe* de diverse criteria exact worden gewogen is het wel belangrijk om vast te stellen dat het organisatie-criterium normatief geworden is, en op dit moment zelfs een eis is voor toegang tot het meerjarig ondersteunde cultuurbestel. De financiën en bedrijfsstrategie van theatergezelschappen worden door twee onafhankelijke adviesbureaus buiten de commissie theater van de Raad voor Cultuur getoetst. Formeel is pas na het nemen van deze horde de weg vrij voor een discussie over artistieke kwaliteit en connectie met het publiek in de commissie omdat dit als 'knock-out' criterium is gedefinieerd in de ministeriële regeling. In de praktijk vindt er over beleidsplannen van instellingen echter een veel diffuser gesprek plaats waarbij de bedrijfsmatige beoordeling één van de *inputs* voor de beoordeling is. Bij een slechte score op deze toets heeft een instelling volgens de beoordelaars 'iets uit te leggen' (Van den Hoogen 2016: 14) maar dat leidt voor hen niet tot automatische diskwalificatie.

In de interviews benadrukten meerdere beoordelaars bij de raad dat de artistieke positie (in Afbeelding 1 'signatuur' genoemd) autonoom wordt gekozen door het gezelschap zelf en voor hen het startpunt is van de beoordeling, ondanks dat formeel de financiële beoordeling het startpunt is.

Voor zover aansluiting met het publiek in formele beoordelingscriteria van de raad te vinden is gaat het overigens over de strategie waarmee organisatie publieksgroepen wil bereiken, met concrete prognoses.





Voor ons onderzoek nu is belangrijk wat de verhouding is tussen de signatuur en wijze waarop het gezelschap verbinding zoekt met zijn omgeving. In de beoordeling wordt gekeken hoe die signatuur past bij de geografische positie van het gezelschap. In de huidige situatie weegt de gekozen signatuur het zwaarste in de beoordeling maar geheel autonoom kiezen kan het gezelschap niet, men moet aangeven hoe de connectie met de regio waar men is gevestigd wordt gemaakt en dat is onderdeel van de beoordeling. Van den Hoogen (2016) spreekt in dit verband over 'een gecontextualiseerde vorm van autonomie: zij bestaat zolang het systeem dat haar mogelijk maakt bestaat en dus binnen de grenzen van het systeem' (p. 41) De vraag is nu of met een meer regionale insteek in het cultuurbeleid het 'systeem' nadere grenzen aan autonomie zal gaan stellen. Kijkend naar figuur 1 wordt de vraag of de 'ruit' van artistieke kwaliteit en het 'blok' over de connectie met de omgeving zich anders tot elkaar zullen gaan verhouden. De verhouding zou kunnen omdraaien: de signatuur wordt gekozen op basis van de kernmerken van de regio waar men is gevestigd. M.a.w. gaat in de toekomst de 'connectie-vraag' vooraf aan de keuze van de signatuur of ligt het andersom? Het is echter zeer de vraag of er één model zou moeten zijn voor hoe de artistieke keuzes van culturele instellingen zich tot hun directe omgeving verhouden, tussen beide geschetste extremen kunnen instellingen, maar ook beoordelaars, een eigen positie kiezen. Respondenten in ons onderzoek pleiten voor maatwerk.

### **Kwaliteit van Kunst en de organisatie van het oordeel (1994)**

Door de verbreding van het cultuurbegrip in de jaren zestig en zeventig zijn er vele 'cultuurkringen' naast elkaar komen te staan. Het besef dat kwaliteit een kwestie is die zich in verschillende cultuurkringen op verschillende argumenten baseert is door Jan Kassies al in 1983 geformuleerd. Door verschillende groepen worden nu eenmaal verschillende waarden aan kunst gegeven, Kassies noemde dat een vorm van pluriformiteit. Dit besef werd in 1988 door Elco Brinkman overgenomen en in 1993 door Hedy d'Ancona herbevestigd, maar door haar ook gespecificeerd in een definiëring van kwaliteit als te maken hebbend met zeggingskracht, overtuigingskracht, verbeelding, oorspronkelijkheid, esthetiek, ambachtelijkheid, professionaliteit, inspiratie en ideeënrijkdom (Advies Raad voor de Kunst voor het Kunstenplan 1993-1996, geciteerd in Van Maanen 1994, 54), criteria die nu nog goeddeels werkzaam zijn in de advisering van de raad voor cultuur (Raad voor Cultuur 2015, 11).

D'Ancona gebruikte begrippen als actieradius, verscheidenheid en functie, die de aandacht moesten vasthouden voor andere dan strikt artistieke waarde van culturele uitingen. D'Ancona was van mening dat het professionele kwaliteitsoordeel een soort 'opwaartse druk' geeft in het beoordelingssysteem, met als gevolg de bevoordeling van artistieke kwaliteit boven functie (actieradius, verscheidenheid) in de beoordeling door professionals.

Tegenover de mening van professionals over artistieke kwaliteit staat de beoordeling door leken van de werking van kunst, en die beoordeling gaat via andere kwaliteitsoordelen. Kijkend naar criteria gebruikt door het publiek voor de beoordeling van kunst vond Van Maanen in 1994 in toen recent uitgevoerde onderzoeken al 'betrokkenheid bij de thematiek en inlevingsmogelijkheden' en de vraag of makers een thema 'op een, voor de toeschouwer *interessante* manier verbeelden (71, cursivering in het origineel), of wel het ambachtelijk vermogen van de makers. Hier zien we dus dat andere dan artistieke kwaliteitsoordelen concreet worden gemaakt, zonder noodzakelijkerwijs in oppositie tot elkaar te staan.

Kassies en Van Maanen pleitten ervoor de twee soorten criteria niet normatief in te zetten maar te kijken naar wat een organisatie teweeg wil brengen en het professionele en consumenten-perspectief daarop even serieus te nemen. Dat helpt in te zien dat 'het relatieve belang van de verschillende maatstaven juist bepaald wordt door de missie van een kunstinstituut, een project of een beleid'. Dit geldt in gelijke mate voor 'de maatstaven die door professionele beoordelaars en door gewone kunstconsumenten worden aangelegd' (Van Maanen 1994, 67). Het debat is sinds 1994 niet van de agenda verdwenen. Ook Bunnik (2016) werkt een model uit waarin het onderscheid tussen de artistiek-inhoudelijke kwaliteit en de maatschappelijke kwaliteit





geoperationaliseerd is. Cultureel leiders in het nu voorliggende onderzoek verwoorden een gelijkkluidende behoefte aan maatwerk en het gelijkwaardig maken van de twee verschillende kwaliteitscriteria.

Meer maatwerk in de beoordeling zou beoordelingscriteria uit verschillende ‘cultuurkringen’ gelijkwaardig aan elkaar maken en het daadwerkelijk geproduceerde werk in het beoordelingsproces leidend maken. Het door respondenten benadrukte criterium van het aansluiten bij het publiek vinden we in het huidige beoordelingssysteem terug als het criterium publieksbereik en het criterium participatie. Bij de beoordeling daarvan wordt gekeken (Raad voor Cultuur 2015, 13) naar de kwaliteit van de strategie van de beoordeelde instantie, niet naar het effect van het werk als indicatie voor succes op dit criterium. Dit is wel een bevestiging van het vermoeden onder respondenten dat de opvatting ‘of het is kwaliteit, of het is participatie’, nog wel een rol speelt.

Als het gaat om maatwerk biedt de raad overigens in zijn sectoranalyse theater (*Over Grenzen*, maart 2018) wel aanknopingspunten voor meer aandacht voor de eigen profilering van theatergezelschappen in het adviserings- en besluitvormingsproces: ‘Door niet iedereen langs dezelfde meetlat te leggen, ontstaat er een veelzijdiger en avontuurlijker theateraangebod. Voor makers is er dan meer ruimte om zich te ontplooien, voor het publiek is er meer om te kiezen. Ga in het theaterbeleid, kortom, uit van maakbehoefte in plaats van maakdwang’ (Raad voor Cultuur 2018).

De raad vervolgt met de stelling dat ‘de theatersector moet [...] worden gestimuleerd om zijn maatschappelijke voetafdruk te vergroten. Het is belangrijk dat iedereen zichzelf kan herkennen in de verhalen die op de podia worden verteld - en dat iedere Nederlander, ongeacht leeftijd, culturele achtergrond, inkomen, opleidingsniveau of woonplaats, optimaal toegang heeft tot theater’ (id.). Deze waarde vonden wij vanzelfsprekend ook onder respondenten in dit onderzoek. Ook al worden de termen ‘cultureel diverse achtergrond’, hier in verband gebracht met de ‘maatschappelijke voetafdruk’ van cultuur, door de raad niet specifiek gericht op de regionaliseringsdiscussie, resoneren ze wel met opmerkingen van respondenten in dit onderzoek, als synoniemen voor regionale culturele (diverse) identiteit en (maatschappelijke) kwaliteit.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Waarden, beschrijvingen en voorschriften

In tabel 8 worden de bevindingen uit het empirisch onderzoek schematisch op een rij gezet.

Categorie	Identiteit	Kwaliteit	Arrangement
Morele waarde	Kunst als spiegel van de samenleving. We moeten staan voor inspiratie en ontwikkeling jong talent. Geen provincialisme, autonome culturele waarde	-- geen uitspraken --	De overheid moet het zelfreflecterende vermogen blijven ondersteunen De regionale overheid moet meer opdrachtgeverschap krijgen
Gesitueerde waarde	Spreiding niet noodzakelijk BIS gezelschappen meer regionale taak Glocaal regiodenken, de regio wordt belangrijker dan het nationale niveau Wij zijn wereldburgers Ruimte is de kracht Programmering moet aansluiten bij behoefte publiek Niet veel behoefte aan 'Randstedelijke onderwerpen'	Lever een bijdrage aan het culturele profiel van heel Nederland Hoge internationale kwaliteit van makers is steeds belangrijker geworden Het Rijk maakt langere termijn bouwen mogelijk Het gaat om een combinatie van kwaliteiten	Lokaal is er kennis over hoe een gezelschap zich ontwikkelt Stedelijke regio's moeten gelijkwaardig zijn Cultuurbestel staat niet meer ten dienste van makers We moeten nieuwe publieksgroepen bereiken Belangen beleid en kunst goed afstemmen
Veronderstellingen, generalisaties	Er is letterlijk en figuurlijk ruimte voor experiment en talentontwikkeling Er is een ijle infrastructuur Er is een vruchtbare voedingsbodem Er is een kritisch publiek Identiteit is ook een constructie door de overheid	Op lokaal niveau kan breder naar kwaliteit gekeken worden Hoe lager het bestuurlijk niveau, des te belangrijker participatie wordt Betere regionale inbedding leidt tot grotere maatschappelijke effecten van kunst Last van Randstedelijk denken over kwaliteit	Er is gemakkelijker contact met beleidsmakers dan elders Lokale beleidsmakers nog niet voldoende deskundig voor inhoudelijk gesprek Regionalisering mag niet leiden tot minder geld in de regio
Voorschriften	Zoek bronnen dichtbij en vertaal die naar wat er gebeurt in de wereld Beleid moet investeren in makers Makers moeten zich wortelen in het noorden Behoeft aan nationale instellingen met een sterke oriëntatie in de regio	Prestatie-eisen moeten beter aansluiten bij wat gezelschappen en overheden willen, en bij de verbinding met het publiek Laat zien wat we kunnen, misschien leidt dat tot een andere verdeling Regio's moeten zich niet opsluiten in zichzelf	Meer samenhang tussen verschillende lagen creëren Aansluiten bij wat gebeurt in het veld Meer netwerken en samenwerken Wederzijds vertrouwen beleidsmakers / cultureel leiders bevorderen in het gesprek over de rol van kunst en cultuur in het ecosysteem Betrekt regio eerder in het besluitvormend proces

Tabel 8. Schema waarde analyse van thema's uit het onderzoek

### Aanleiding

In Tabel 8 geven we in kleuren aan hoe de door de raad geformuleerde landelijke doelstellingen gereflecteerd worden in verantwoordelijkheden die respondenten in dit onderzoek zien voor het regionale niveau. We kunnen stellen dat de generieke en landelijke doelstellingen *grosso modo* onderschreven worden door de respondenten.

Perspectieven	Creërend	Recipiërend	Kunsthistorisch	Maatschappelijk
Doelstellingen	Talentontwikkeling, arbeidsmarkt	Spreading aanbod Uiteenlopende genres	Innoveren, nieuwe gezichtspunten	Autonomie

Tabel 9. Relatie landelijke doelstellingen en resultaten van dit onderzoek.

Er worden echter vragen gesteld bij de spreidingsverplichting, en in plaats van ‘uiteenlopende genres’ spreken respondenten meer over ‘aansluiten bij het publiek’. Dat er discrepanties zijn aangaande spreiding illustreert het ongemak met de dominantie van het landelijke niveau en het door Wijgers geconstateerde vermijden van enig serieus onderzoek naar de behoeften van de inwoners van de regio (Wijgers 2018). Het werk van Van Maanen (1994) illustreert dat dit geen nieuw punt is, maar het huidige debat zou een kans kunnen zijn om dat tij te keren. Respondenten zien in de huidige discussie een kans om de groeiende waardering van de waarde van kunst en cultuur voor de samenleving vorm te geven in een bestuurlijk arrangement dat meer recht doet aan opvattingen en behoeften die lokaal leven.

### Identiteit

Culturele identiteit in het noorden heeft te maken met fysieke en mentale ruimte voor het experiment, en het aansluiten bij een kritisch en inhoudelijk gedreven publiek met kunst die op eigen merites beoordeeld wordt. Een cultuurbestel dat gevoelig wil zijn voor de culturele behoeften van de regio zal aanlopen tegen de subjectiverende werking die cultuur in deze regio al heeft. De opvattingen in dit onderzoek tonen een kritisch en zelfbewust regionaal cultureel klimaat. De rol van BIS instellingen in de regio en de regionale spreidingsverplichting zijn onderwerpen van discussie.

Het stellen van zakelijke eisen als ingangsvoorwaarde tot overheidssteun staat op gespannen voet met de in dit onderzoek gevonden overtuigingen op het gebied van regionale culturele identiteit en kwaliteit van kunst en cultuur, en de positionering van het noorden als een experimenteerregio gekarakteriseerd door tolerantie, onderlinge steun en samenwerking, maatschappelijke relevantie en korte lijnen met overheden.

### Kwaliteit

Ten aanzien van het thema kwaliteit zijn er twee bevindingen. Ten eerste verwijzen respondenten naar het belang van andere criteria dan het dominante criterium van artistieke kwaliteit. Met name de maatschappelijke aansluiting van kunst en cultuur zou meer gewaardeerd moeten worden, en niet in oppositie tot artistieke kwaliteit gedefinieerd moeten worden.

Ten tweede is er de opmerking dat maatschappelijke aansluiting iets anders is dan instrumentalisering van het culturele aanbod, die volgens respondenten dreigt wanneer de verantwoordelijkheid voor de evaluatie van cultuur teveel ligt op een lokaal bestuursniveau.

### Arrangement

Respondenten willen vroeger betrokken worden bij het beleidsbepalende proces, voorrang voor regionaal geprioriteerd aanbod met een *matchende* werking van landelijk aanbod in flexibeler financierings- en spreidingsconstructies en meer maatwerk voor instellingen.



Cultureel leiders hebben een beperkt vertrouwen in de veronderstelde capaciteit op regionaal of stedelijk niveau en pleiten voor een gecombineerd arrangement. Ze beleggen tegelijk de regie bij de nationale overheid. Deze combinatie van zowel het vertrouwen in de culturele autonomisering van de regio als het vertrouwen in centrale regie bepaalt voor respondenten de contouren van het bestuurlijk arrangement.

De voorzichtige en gereserveerde houding van respondenten over de relatie tussen Randstad en Noordelijke regio op het gebied van de (herijking van de) kwaliteitsdiscussie kan onzes inziens het gesprek over regionalisering van cultuurbeleid negatief beïnvloeden, als hij niet bespreekbaar wordt gemaakt.

### **Instrumentalisering en compartimentalisering van cultuurbeleid**

Gedachten over het arrangement kijken naar praktische organisatorische contouren van het geregionaliseerd arrangement. Of een bepaald arrangement werkt zal echter maar in beperkte mate afhangen van afspraken over gremia en structuren zelf, en in veel grotere mate van de inhoud van het beleid. Die inhoud staat niet automatisch centraal. Er is een sterk groeiende zorg in internationaal perspectief dat cultuurbeleid ten opzichte van andere beleidsgebieden een inferieure positie inneemt (Hadley en Gray 2017). Traditioneel betekent instrumentaliseren dat kwesties uit andere beleidsgebieden worden opgelegd aan het cultuurbeleid. Ook in Nederland zijn in het cultuurbeleid politieke retorieken te herkennen, of dat nu is de rol van cultuur in integratie, de bevrijding van de kunst van het juk van de subsidie, of de geraffineerde associatie van erfgoed met identiteit. Traditioneel betekende instrumentalisering van cultuurbeleid dat nationale overheden hun voorkeuren aan culturele actoren opdrongen, 'met name op regionaal en lokaal niveau, waar centrale macht minder invloed heeft' (Hadley en Gray 2017, 96). Hadley en Gray wijzen erop, zoals Belfiore dat in 2002 al voorzag, dat het voortschrijden van deze ontwikkeling betekent dat cultuurbeleid alleen nog relevant is voor zover het bijdraagt aan andere beleidsgebieden. Dit zou als uiterste consequentie hebben dat een zelfstandig cultuurbeleid *de facto* overbodig is.<sup>8</sup> De situatie waarin beleidsmakers uitsluitend nog geïnteresseerd zijn in de secundaire effecten van het cultuurbeleid en het er eigenlijk niet meer toe doet met welke intrinsieke culturele waarden die effecten bereikt worden, noemen Hadley en Gray 'hyperinstrumentalisatie'. Op deze ontwikkeling moeten we alert zijn. Het ligt voor de hand te suggereren dat de culturele sector in een geregionaliseerde structuur inhoudelijk autonoom is en niet in zijn bewegingsruimte beperkt wordt door complexe arrangementen waarmee cultuur wordt geïnstrumentaliseerd. Ook in dit onderzoek komt de reserve van de sector tegenover instrumentalisering op lokaal niveau duidelijk aan de orde.

Daartegenover staat de constatering die aansluit bij de conclusies van Van den Hoogen en Van Meerkerk (2018) in hun recente analyse van de afgelopen 25 jaar Nederlands cultuurbeleid. Zij wijzen op de inherente neiging van het beleidssysteem om steeds complexer te worden, om steeds nieuwe, aparte arrangementen te ontwikkelen voor specifieke vragen. Zij noemen dat 'compartimentalisering' (p. 273). Ook het regionaliseringsdiscours analyseren zij als een verdere verbijzondering van regelgeving. In paragraaf 3.1 merkten wij al op dat in Nederland het beleidsdiscours over de rol van de regio in cultuurbeleid feitelijk alleen in de 'randen' van het cultuurbeleid, in specifieke regelingen zoals het Actieprogramma Cultuurbereik, vorm heeft gekregen. Niet alleen het actieprogramma is daar een voorbeeld van. Naast de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid bestaan er inmiddels aparte wettelijke regelingen daar waar er meer specifieke regulering nodig is dan de bepalingen van de WSC, zoals de Erfgoedwet (die nodig

<sup>8</sup> Op lokaal niveau vinden we dit bijvoorbeeld terug in gemeenten waar cultuurbeleid (maar ook bijvoorbeeld sportbeleid) in zichzelf geen beleidsonderwerp meer vormt maar we maatregelen ten aanzien van de lokale bibliotheek, het theater, de amateurverenigingen of het creativiteitscentrum alleen nog terug zien binnen bredere beleidsprogramma's zoals een sociale pijler, economische politiek, gezondheidsbeleid of 'maatschappelijke ontwikkeling'.



werd door de implementatie van het Verdrag van Malta), de Mediawet (die onder meer de onafhankelijkheid van redacties regelt) en de Bibliotheekwet (die onder meer de afstemming tussen het landelijke en lokale niveau t.a.v. ICT en specifieke bibliotheekdiensten regelt). Een belangrijk deel van de cultuureducatie en de training van jonge makers wordt geheel via het onderwijsbeleid aangestuurd en valt onder weer een ander regime. Veel culturele instellingen vallen dus onder meerdere bestuurlijke 'regimes' tegelijkertijd. Dat geldt per definitie voor de ketens die de Raad voor Cultuur in de stedelijke cultuurregio's wil zien: voor verschillende schakels in die ketens gelden verschillende bestuurlijke arrangementen. Dat verhoudt zich slecht tot de gedachte dat stedelijke cultuurregio's de basis vormen van het landelijke cultuurbestel.

### **Logica van het noorden als stedelijke culturele regio**

Op de schaal van het noorden noemt men de infrastructuur 'compleet' maar ook 'ijl'. Gezamenlijk zijn problemen als talentontwikkeling op te lossen (bijvoorbeeld met initiatieven als Station Noord) en daarbij zijn de relatief grote afstanden in de noordelijke regio zelfs een voordeel: men is minder concurrent en eerder collega van elkaar. Ook is er in personele zin veel uitwisseling tussen de onderscheiden gebieden door Friezen die in Groningen of Drenthe werken, Groningers die de podia of festivals in Leeuwarden programmeren en instellingen zoals PeerGroup die op zowel het Drentse, Groningse als Friese platteland projecten realiseren.

Tijdens de regioessie kwam naar voren dat Zuid-West Drenthe naast de eigen voorzieningen georiënteerd is op Zwolle en eerder met die regio een biotoop vormt dan met de rest van Noord-Nederland. Het zou dus niet onlogisch zijn deze regio te rekenen tot de stedelijke cultuurregio Zwolle. Het is in dat verband ook aan te bevelen dat de definitieve grenzen tussen de cultuurregio's met gevoel voor ruimtelijke culturele relaties getrokken worden.

## **5.2 Voorbij aan tegenstellingen**

Eén van de respondenten maakte een onderscheid tussen regionalisering en provincialisering. Deze opmerking is van belang omdat het verwijst naar een waarde die onder veel uitspraken van respondenten in dit onderzoek te vinden is.. Die waarde is dat regionale cultuur benaderd dient te worden als een autonome culturele identiteit. Die identiteit bestaat niet pas in relatie tot externe discoursen als de Randstad, andere Nederlandse of Europese regio's, ook al zijn dat vanzelfsprekend concrete contexten waartoe de regio zich verhoudt.

### **Culturele dekolonisatie**

De op landelijk niveau geformuleerde doelstellingen voor een cultuurbeleid met een nieuwe samenhang en afstemming tussen de drie overheidslagen (Tabel 9) zijn traditionele doelstellingen in het Nederlandse cultuurbeleid. Een nieuwe afstemming tussen de overheidslagen lijkt niet te willen morrelen aan deze doelstellingen en kijkt feitelijk naar het traditionele arrangement met bestaande convenanten. Terwijl de doelstellingen niet ter discussie staan heeft het afstemmen van het cultuurbeleid tussen drie overheidslagen voor respondenten in dit onderzoek ook een andere lading, namelijk die van een erkenning van de manier van functioneren van kunst en cultuur in de regio.

Traditioneel worden artistieke kwaliteit, toegankelijkheid en economische aspecten in het beleidsdebat en evaluatieproces met elkaar verrekend, met een per kunstenplan periode iets andere weging. Onder de voorstellen van respondenten ligt een wens om de discussie naar een nieuw, door regionale profielen geïnformeerd beleid, te onderbouwen met begrip van de gevoelde functie van cultuur en verhouding tussen artistieke en instrumentele waarden die niet worden afgemeten aan een Randstedelijke norm. Om dat beter te begrijpen is het perspectief nodig uit het denken over het cultureel 'andere' (Guasch 2018).



Opmerkingen van respondenten die aangeven dat ze van de vergelijking met de Randstad af willen, kunnen worden begrepen als een uitdaging om de discussie over de relatie tussen Randstedelijke en regionale cultuur minder te voeren in termen van tegenstellingen maar uit te gaan van de gelijkwaardigheid van verschillende oordelen in verschillende ‘cultuurkringen’. Guasch (2018) baseert zich op het klassieke werk van de auteur Homi Bhabha (1994) als zij stelt dat men verschillen in cultuur ook kan zien als verschillen in subject-posities, die elk hun eigen claim hebben op een culturele identiteit. De manier waarop identiteit tot stand komt en welke vorm die aanneemt kan sterk verschillen. In die discussie zijn binaire tegenstellingen niet bruikbaar, vooral in de hedendaagse cultuur waar concepten als beweging en vermenging belangrijk zijn. Het is nu juist in culturele grensgebieden waar het denken in tegenstellingen wordt ondervraagd.

Hoewel Guasch schrijft over culturele bewegingen op mondiale schaal biedt het denken ook voor ons onderzoek nuttige inzichten. Het denken over kwaliteit dat in de gegevens van dit rapport – soms gechargeerd – zichtbaar is (‘het is goed of het is participatie’) is een voorbeeld van een binair begrippenpaar dat diep geworteld is in de discussie. Respondenten hebben last van de dominantie van beoordeling op artistieke kwaliteit, en verbinden dat aan de dominantie van het culturele centrum in de Randstad. Het niet behoren tot (of zichzelf excluderen van) een gecanoniseerde cultuur kan leiden tot een ervaring van sociale marginaliteit. Zo ontstaat de confrontatie van het ‘gecanoniseerde imperatief van het esthetische’ (D’Ancona’s ‘opwaartse werking’) met een culturele productie die in de ‘grensgebieden’ de vorm heeft van een sociaal en cultureel overleven. Het is onzes inziens belangrijk te begrijpen dat ‘sociale marginaliteit’ en ‘grensgebieden’ niet alleen reële identitaire of geografische afstanden zijn maar ook ervaringen en percepties. Een ervaring van marginaliteit kan ook actoren parten spelen in een culturele biotoop waarin centrum en periferie niet ver van elkaar verwijderd zijn, zich zelfs in dezelfde stad kunnen bevinden.<sup>9</sup>

Daarom is het niet verbazend dat een klassiek Nederlands cultuurpolitiek dogma als de regionale spreiding juist in de regio ter discussie staat: het symboliseert de dominantie van artistieke kwaliteit, en dat die op korte reisafstand te bereiken moet zijn. Beide uitgangspunten worden door respondenten in dit onderzoek sterk genuanceerd. Dit besef verklaart mogelijk ook waarom cultureel leiders in dit onderzoek langs het nationale niveau kijken naar culturele verbanden in Europa, waar het omgaan met het cultureel andere gebaseerd kan zijn op gelijkwaardigheid (een gedeelde regionaliteit) en in verband wordt gebracht met globale dynamieken als mediatisering en migratie. In dit opzicht lijkt het Nederlands cultuurbeleid contact met het cultureel andere niet te bevorderen, maar juist provincialiserend te werken (Kolsteeg 2018).

Het gesprek over de rol van het regionale in het Nederlandse cultuurbeleid loopt aan tegen culturele dynamieken die we al enkele decennia kennen en proberen te begrijpen, zoals omgaan met het cultureel andere, dekolonisatie, globalisatie en mediatisering, multi- en interculturalisme, de culturele menigte, identiteit en dialoog. Het zijn thema’s die in kunst vaak aan de orde komen, en onze verhouding tot cultuur gevormd hebben, waarbij de nexus van die ervaring in de regio gevonden wordt. De door raad en ministerie nu overwogen wending is een kans om het cultuurbeleid beter in contact te brengen met het effect dat cultuur op mensen heeft, meer dan te zoeken naar een nieuwe configuratie van vertrouwde structuren.

Wat is het alternatief voor het denken over culturen als tegenstellingen? Bhabha gebruikt de term ‘voorbij’ (beyond) om te verwijzen naar een zone waarin verschillen besproken worden en zich kunnen vermengen, voorbij aan elkaar uitsluitende categorieën. Zo’n ruimte wordt door respondenten bepleit waar zij vragen om een herijking van de discussie over kwaliteit van kunst

<sup>9</sup> Observatie van één van de auteurs tijdens een sessie over regionalisering van cultuurbeleid van de KNAW, 12 oktober 2017.





en cultuur, en waar zij uitzien naar een proces van beleidsontwikkeling waarin de regio vanaf het begin een leidende rol heeft.

Regionale kunst en cultuur hebben een eigen vorm in de socialisering, kwalificering en subjectivering van mensen. Bij de beoordeling ervan dient men uit te gaan van de kenmerken en doelstellingen van de maker. Dit 'autonomie-principe' manifesteert zich in diverse thema's die door respondenten aan de orde worden gesteld, zoals de discussie over kwaliteit en de evaluatie daarvan, en die over het bestuurlijk arrangement. In deze discussie wordt een nieuw evenwicht geschetst tussen artistieke en instrumentele kwaliteiten, dat mogelijk per regio en instelling kan verschillen.

### 5.3 Monitor

De thema's die dit onderzoek heeft opgeleverd spelen een rol in de dagelijkse praktijk van de respondenten. Zowel cultureel leiders als beleidsmakers hebben inzicht gegeven in de waarden en overtuigingen waarmee ze hun dagelijkse acties onderbouwen. In het dagelijkse beleidswerk komen die waarden en overtuigingen wellicht niet zo makkelijk ter sprake.

Op basis van de bevindingen van het voorliggende onderzoek zal een landelijke longitudinale *online* monitor worden ontwikkeld. Het doel is met deze monitor een platform te vormen voor regelmatige peiling van thema's die relevant zijn voor het creëren van draagvlak voor cultuurbeleid. Via de monitor kunnen cultureel leiders betrokken worden bij de ontwikkeling van beleid. De monitor kan ook ingezet worden in toekomstig onderzoek naar evaluatie van de werking van kunst en beleid.

Het is de overtuiging van de onderzoekers dat een dergelijke bron van informatie het beleidsproces op een zinvolle manier kan informeren en kan leiden tot meer draagvlak voor het uiteindelijke resultaat.



## Literatuur

- Beaumont, J. en Z. Yildiz (2016). Entering a knowledge pearl in times of creative cities policy and strategy. In Gerhard, U., M. Hoelscher en D. Wilson (eds.) *Inequalities in Creative Cities: Issues, Approaches, Comparisons*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 187-213.
- Berg, H.O., van den, M. Boorsma en H. van Maanen (red.) 1994. *De kwaliteit van kunst en de organisatie van het oordeel*. Groningen: Passage.
- Berg, H. O., van den. 1994 Kwaliteit als kunstzinnige mystificatie. In: Hans Onno van den Berg, Miranda Boorsma en Hans van Maanen (red.) *De kwaliteit van kunst en de organisatie van het oordeel*, pp.: 3-24. Groningen: Passage
- Blumenreich, U. 2016[online]. *Country Profile Germany*. Amsterdam: Compendium Cultural Policies and Trends in Europe. [gedownload van <https://www.culturalpolicies.net/web/countries-profiles-download.php> op 10 augustus 2018].
- Bhabha, H. (1994). *The Location of Culture*. Routledge.
- Boorsma, M. 1994. De kwaliteit van kwaliteitsoordelen. Het ondergewaardeerde oordeel van de kunstconsument. In: Hans Onno van den Berg, Miranda Boorsma en Hans van Maanen (red.) *De kwaliteit van kunst en de organisatie van het oordeel*, pp.: 25-50. Groningen: Passage
- Bots, P. en J. Bartelse (2018). Een kompas voor cultuurbeleid. In *Boekman* (114), pp. 4-7.
- Bunnik, C. 2016. *Naar waarde gewogen. Een nieuw model voor kwaliteitsbeoordeling bij de toekenning van cultuursubsidies*. Amsterdam: Boekmanstichting.
- Bussemaker, J. 2013. *Cultuur Beweegt. De betekenis van cultuur in een veranderende samenleving*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Bussemaker, J. 2015. *Ruimte voor cultuur: uitgangspunten cultuurbeleid 2017-2020*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Duelund, P (ed.). 2003. *The Nordic Cultural Model*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.
- Duelund, P. (2008). Nordic Cultural Policies: A Critical View. *International Journal of Cultural Policy* 14 (1): 7-24.
- Flew, T. (2012). *The Creative Industries: Culture and Policy*. Sage.
- Gattinger, M, D. Saint-Pierre en A. Couture (2008). 'Toward Subnational Analysis: The Case of Provincial Cultural Policy and Administration in Canada. *Journal of Arts Management Law and Society*, 38(3): 167-186.
- Gielen, P., S. Elkhuizen, Q. van den Hoogen, T. Lijster, & H. Otte (2014). *De waarde van cultuur*. Groningen: Onderzoekscentrum Arts in Society.
- Guasch, A. M. (2018). *The Codes of the Global in the Twnty-first Century*. Universitat Barcelona Edicions.
- Hadley, S., & Gray, C. (2017). Hyperinstrumentalism and cultural policy: means to an end or an end to meaning? *Cultural Trends*, 26(2), 95–106.
- Harding, T. 2016[ online]. *Country Profile Sweden*. Amsterdam: Compendium Cultural Policies and Trends in Europe. [gedownload van <https://www.culturalpolicies.net/web/countries-profiles-download.php> op 10 augustus 2018].



- Heusden, B. van (2010). *Cultuur in de spiegel. Naar een doorlopende leerlijn cultuuronderwijs*. Groningen / Enschede: Rijksuniversiteit Groningen / SLO.
- Hillman-Chartrand, H. and C. McCaughey. 1989. 'The Arm's Length Principle: An International Perspective'. In: *Who is to Pay for the Arts. The International Search for Models of Arts Support*, edited by Milton C. Cummings Jr. and J. Mark Davidson Shuster, 43–79. New York: American Council for the Arts.
- Holden, J. 2004. *Capturing Cultural Value. How Culture has become a Tool of Government Policy*. London: Demos.
- Holden, J. 2015. *The Ecology of Culture*. Arts and Humanities Research Council.
- Hoogen, Q.L. van den. (2016). *Tussen tellen en wegen. Over de ontwikkeling van de instellingsbeoordeling door de commissies Theater, Jeugdtheater, Dans en Productiehuizen van de Raad voor Cultuur*. Tweede rapportage, 23 september 2016. Groningen: Research Centre Arts in Society.
- Hoogen, Q.L. van den en E. van Meerkerk. (2018). Epilogue: A Systemic View of Dutch Cultural Policy in the Next 25 Years. In: Edwin van Meerkerk en Quirijn Lennert van den Hoogen (eds.) *Cultural Policy in the Polder. 25 Years Dutch Cultural Policy Act*, pp. 269-286. Amsterdam University Press.
- IJsselmuiden, P. van.(1993) Gevonden Waarheden. De ontstaansgeschiedenis van de Wet op het specifiek cultuurbeleid. *Boekmancahier* 5 (17): 280-292.
- Jacobs, M. (2001). De kracht van de verbeelding. Op zoek naar het waarachtige landschap. In: Lengkeek, J., L. Boomars, *Producten van verbeelding: liber amicorum voor Adri Dietvorst*. Wageningen Universiteit.
- Kanerva, A. en R. Mitchell (2017) [online]. *Country Profile Finland*. Amsterdam: Compendium Cultural Policies and Trends in Europe. [gedownload van <https://www.culturalpolicies.net/web/countries-profiles-download.php> op 10 augustus 2018].
- Kolsteeg, J. (2018). The Framing Game. Towards De-provincialising Dutch Cultural Policy. In: Meerkerk, E. en Q. van den Hoogen (2018). *Cultural Policy in the Polder*. Amsterdam University Press, pp. 89-106.
- Kruit, J., I. Salverda en K. Hendriks (2004). Regionale identiteit van natuur en landschap. Een verkenning van een containerbegrip en de bruikbaarheid als sturingsinstrument. Wageningen: Alterra
- Lijster, T, H. Otte en P. Gielen. 2018. Towards a Cultural Policy of Trust. The Dutch Approach from the Perspective of a Transnational Civil Domain. In Meerkerk, E. en Q. van den Hoogen (2018). *Cultural Policy in the Polder*. Amsterdam University Press, pp. 133-150.
- Lindberg, M. (2017). Qualitative Analysis of Ideas and Ideological Content. In Boréus, K. en G. Bergström: *Analyzing text and Discourse. Eight Approaches for the Social Sciences*. Sage.
- Maanen, H. van (1994). Qualitate Qua. Over kwaliteit, functie, kennis en smaak. In Berg, H.O. van den, M. Boorsma en H. van Maanen, *De kwaliteit van kunst en de organisatie van het oordeel*. Groningen: Passage.
- Maanen, H. van (2009). *How to Study Art Worlds. On the Societal Functioning of Aesthetic Values*. Amsterdam: AUP.
- Mangset, P. en B. Kleppe. 2016[online]. *Country Profile Norway*. Amsterdam: Compendium Cultural Policies and Trends in Europe. [gedownload van



<https://www.culturalpolicies.net/web/countries-profiles-download.php> op 10 augustus 2018].

- Meerkerk, E. van en Q.L. van den Hoogen. (2018). An Introduction to Cultural Policy in the Polder. In: Edwin van Meerkerk en Quirijn Lennert van den Hoogen (eds.) *Cultural Policy in the Polder. 25 Years Dutch Cultural Policy Act*, pp. 11-36. Amsterdam University Press.
- Meijerink, G. (2017). Regionale identiteit en cultuurbeleid in Noord-Nederland. Masterscriptie RUG.
- Ministerie OCW (2018). *Cultuurbeleid 2021-2024. Stedelijke en regionale profielen*. Pamflet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Erfgoed en Kunsten.
- Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. (1992) *Investeren in cultuur: nota Cultuurbeleid 1993-1996*. Den Haag : Sdu uitgeverij Plantijnstraat, 1992.
- Mommaas, H. (2009). Creative Economies, Creative Cities. In Kong. L & J. O'Connor, (Eds.) *Creative Economies, Creative Cities: Asian-European Perspectives*. GeoJournal Library 98. Springer.
- Mulcahy, K. (2016) Public Culture, Cultural Identity, Cultural Policy: Comparative perspectives. Palgrave MacMillan.
- Perrin, T. 2016[online]. *Country Profile France*. Amsterdam: Compendium Cultural Policies and Trends in Europe. [gedownload van <https://www.culturalpolicies.net/web/countries-profiles-download.php> op 10 augustus 2018].
- Pots, R. (2010). *Cultuur, koningen en democraten. Overheid en cultuur in Nederland*. Nijmegen: Sun.
- Raad voor Cultuur. (2014). De Cultuurverkenning. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur (2015). Beoordelingskader Basisinfrastructuur 2017-2020. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur (2017). *Cultuur voor stad, land en regio*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur (2018). Persbericht 'Raad voor Cultuur pleit voor herziening theaterbestel'. Den Haag, 9 maart 2018.
- Schrijvers, E. et al. (2015). *Cultuur herwaarderen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Tomasoa, J.E. (2018). Regionale identiteit en het noordelijke cultuurbeleid. Masterscriptie RUG.
- Tordoir, P., A. Poorthuis en P. Renooy (2017). Pas de deux? Het ruimtelijk samenspel van cultuur en economie in Nederland: een beleidsverkenning. Amsterdam: Ruimtelijk economisch atelier Tordoir.
- Wijgers, W. (2018). Infrastructuur of mensen? Keuzes maken in regionaal cultuurbeleid. *Boekman* (114), pp. 22-25.



## Appendix 1 - Lijst van geïnterviewden

Anna van Nunen  
Anne de Jong  
Brigitte Sijm  
Edith Nobel  
Ellen de Haan  
Els van den Berg  
Frans Meerhoff  
Gea Smidt  
Harmen van der Hoek  
Harry Tupan  
Inge Imelman  
Ingeborg Walinga  
Iris Offringa  
Karina Bakx  
Kris Callens  
Marchien Brons  
Maria Blom  
Mark Fischer  
Mark Hospers  
Niek vom Bruch  
Nynke Stellingsma  
Oeds Westerhof  
Paul de Rook  
Rineke Marwitz  
Sander Blom  
Sietske Poepjes  
Sietze Bandringa  
Sikke Dijkstra  
Sjoerd Feitsma  
Tessa Valentien



## Appendix 2. Internationale vergelijking: de regio en cultuurbeleid in andere landen

Door verschillen in culturele tradities (de maatschappelijke positie van cultuur verschilt tussen landen: hoe Fransen over cultuur denken verschilt nogal van de Nederlanders), verschillen in beleidstradities (het Nederlandse cultuurbeleid is in internationaal perspectief vrij bureaucratisch en formeel vastgelegd, in Zuid- en Oost-Europa bestaat veel minder de gewoonte cultuurbeleid op papier vast te leggen bijvoorbeeld, maar ook in Duitsland is dat nauwelijks het geval) en verschillen in politieke cultuur (het Nederlandse consensusmodel), zijn internationale vergelijkingen niet altijd zinvol. We doen de vergelijking daarom op een wat hoger aggregatieniveau door een combinatie te maken van twee ‘standaard’ modellen voor de vergelijking van cultuurbeleid: één gericht op de waarden achter het beleid, de ander op de organisatie van het beleid. Vorig jaar publiceerde Kevin Mulcahy – op dit moment de *eminence grise* van het Amerikaanse onderzoek naar cultuurbeleid – een internationaal vergelijkende studie over publieke cultuur en cultuurbeleid waarin hij zijn al eerder uitgedachte indeling van waardesystemen voor cultuurbeleid heeft herijkt. Daarnaast gebruiken we de ‘State Models’ die al in 1989 zijn geïntroduceerd door Harry Hillman-Chartrand en Claire McCaughey, destijds beiden werkzaam bij de Canada Council for the Arts. Hun ideaaltypische modellen hebben inmiddels een haast canonieke status binnen het cultuurbeleidonderzoek verworven. De combinatie van beide leidt tot vijf tradities in cultuurbeleid die we eerst zullen presenteren. Voor de vergelijking met Nederland kijken we dan specifiek naar Scandinavië omdat deze landen in een vergelijkbare traditie staan en het landen van vergelijkbare omvang met Nederland betreft, zij het groter qua oppervlak en kleiner qua inwonertal. Aan de ene kant willen we met deze vergelijking de discussie over lokaal versus nationaal beleid in internationaal perspectief kaderen. Aan de andere kant is het doel van de analyse om voorbeelden van bestuurlijke arrangementen te benoemen die als inspiratie voor het slothoofdstuk van ons onderzoek kunnen dienen.

### 1. Vijf tradities voor cultuurbeleid

Op basis van Mulcahy (2016) en Hillman-Chartrand & McCaughey (1989) onderscheiden we vijf archetypische tradities voor cultuurbeleid, waarvan één met drie subvormen. Van belang is te vermelden dat deze tradities de oorsprong van cultuurbeleid in een bepaald land of regio typeren. Zowel Mulcahy als Hillman-Chartrand & McCaughey wijzen er op dat de verschillende overheden elementen van andere tradities zijn gaan invoeren als gevolg van bezuinigingen – en dus grotere afhankelijkheid van de private sector – of als gevolg van politieke opvattingen en trends in bestuurlijke organisatie, zoals neoliberalisering en daarmee samenhangend New Public Management. Ook heeft de globalisering invloed: supranationale organisaties zoals de VN (met UNESCO en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens waarvan culturele rechten deel uitmaken) en supranationale overheden zoals de EU hebben invloed op de waarden achter en beleidsinstrumenten voor cultuurbeleid. De genoemde tradities/modellen vinden we dus nooit in zuivere vorm terug.

#### 1. Culturele Staten

De eerste traditie betreft staten waarin de nationale cultuur wordt gezien als universeel. Frankrijk is het voorbeeld van een land dat een hegemonistische claim t.a.v. de eigen cultuur als basis heeft voor het cultuurbeleid. Dit betreft een vrij elitaire opvatting van cultuur – als hoge cultuur – en afwijzing van de dominantie van de Amerikaanse populaire cultuur. “For many French intellectuals, Euro-Disney was not just a theme park, but a cultural Chernobyl”, schrijft Mulcahy (2016: ix), niet zonder ironie. Cultuur is voor Fransen onderdeel van een nationale *sens civique* en dus verbonden aan het Franse burgerschap. Cultuurbeleid en de rol van de staat t.a.v. cultuur staan niet ter discussie, hooguit de wijze waarop de staat het beleid vorm geeft (zie ook Gattinger et al. 2008). Het beleid is dus sterk interventionistisch, de overheid neemt een zeer actieve houding aan. Dit leidt veelal tot een centralistisch georganiseerd cultuurbeleid met een grote rol van de nationale overheid georganiseerd in een centraal cultuurministerie. Hillman-Chartrand & McCaughey (1989) duiden Frankrijk dan ook als voorbeeld van hun **Architect State** model dat wordt gekenmerkt door een sterke verbinding tussen cultuurbeleid en politiek. In dit model is rechtstreekse politieke interventie in cultuur goed mogelijk en kan het cultuurbeleid aan politieke wenselijkheden worden verbonden. Het leidt vaak tot de ontwikkeling van door de staat





goedgekeurde cultuurvormen, wat de diversiteit van culturele uitingen niet ten goede hoeft te komen. Niet alle cultuurstaten ontwikkelen overigens een centralistisch beleidssysteem: ook Duitsland wordt door Mulcahy als staat met een sterke culturele identiteit aangeduid maar het is geen land met een sterk centraal georganiseerd cultuurbeleid als gevolg van de confederale staatsvorm (zie onder 5 meer over Duitsland).

Perrin (2016) legt de oorsprong van het centralistische cultuurbeleid in Frankrijk al in de 15e eeuw met de stichting van de Koninklijke Bibliotheek, en hij verwijst naar de oprichting van de Académie Française in 1634. De geschiedenis van het centrale cultuurministerie begint echter pas later: in 1958, met de invoering van de Vijfde Republiek door Charles De Gaulle met vergaande bevoegdheden van de president, zette schrijver André Malraux het cultuurministerie op (zie ook Gattinger et al. 2008). Vanaf de start was het doel van Malraux om in elk van de 96 départements een *Maison de la Culture* op te richten. Het zijn er uiteindelijk negen geworden (Perrin 2016). Het beleid wordt dus centraal gecoördineerd. Vanaf de jaren '80 komt hier geleidelijk verandering in. Onder het presidentschap van François Mitterrand (1981 – 1995) werd sterk ingezet op decentralisering van het bestuur. Zijn cultuurminister Jack Lang ontwikkelde zelfstandige regionale organisaties die culturele activiteiten in de regio stimuleren (DRAC – *Directions Régionales des Affaires Culturelles*). De DRACs werken samen met lokale overheden en stimuleren hen bij het maken van beleid voor het eigen gebied. Deze periode betekende tevens een ongekende groei van het overheidsbudget voor cultuur en een sterke verbreding van activiteiten van het ministerie, ook naar nieuwe kunstvormen. Latere regeringen zetten meer in op economische aspecten van cultuur en verdere decentralisatie door de *départements* en steden te stimuleren om cultuurbeleid te ontwikkelen. De lokale besturen leveren het leeuwendeel van het Franse publieke budget voor cultuur: waar in 2016 het staatsbudget voor cultuur 3,4 miljard euro bedroeg was in 2010 het gecombineerde budget van regionale en lokale overheden al 7,6 miljard. De verhouding landelijk/lokaal is dus inmiddels vergelijkbaar met Nederland. Omdat de activiteiten van de nationale overheid en de verschillende regionale en lokale niveaus elkaar vaak overlappen, wordt het beleid met behulp van contracten en overeenkomsten gecoördineerd. Dat heeft geleid tot een ingewikkeld kluwen aan afspraken. Met de invoering van de *établissement public de coopération culturelle*, EPCC, in 2002 is er een legaal statuut voor de samenwerking tussen overheden aanwezig waarmee co-financiering van culturele instellingen door verschillende overheden kan worden geregeld. (Perrin 2016: 8-9). Met de traditie van grootschalige projecten die vanuit het ministerie worden geïnitieerd en de *Grand Travaux* van de presidenten blijft echter toch het beeld van een sterk centralistisch gestuurd beleid bestaan. Dat komt ook doordat het leeuwendeel van het staatsbudget in Parijs wordt besteed aan de nationale instituten.

## 2. Cultureel protectionisme

Mulcahy noemt Canada als het voorbeeld van een protectionistische cultuurtraditie. Kenmerkend is de relatie die in het politieke discours wordt gelegd tussen culturele identiteit van de natie en politieke soevereiniteit: de Canadese culturele identiteit wordt gedefinieerd in oppositie tot de Amerikaanse massacultuur. Mulcahy (2016: x) duidt dit als een 'crisismentaliteit' en angst voor 'culturele annexatie' van 37 miljoen Canadezen die een lange grens delen met 320 miljoen Amerikanen. Overigens, binnen Canada bestaat eenzelfde antagonisme bij de Frans-Canadese provincies, vooral voor de vrijwel volledig Franstalige deelstaat Quebec. Logischerwijs verwachten we in deze traditie ook een centralistisch geleid cultuurbeleid met een grote rol voor de staat. Het Architect Model is dus het meest logische en dat vinden we in Quebec dan ook terug: niet onverwacht lijkt het beleid daar sterk op dat van Frankrijk. Ook het cultuurbeleid van de half-Franstalige deelstaat New Brunswick werd aanvankelijk op Franse leest geschoeid (Gattinger et al. 2008). Andere deelstaten werken echter vanuit de aanname dat cultuur een privézaak is en de rol van de overheid dus zeer beperkt (zie hieronder voor meer nuances tussen de verschillende deelstaten) en passen dus eerder in de vierde traditie zoals hieronder vermeld. De Noord-Amerikaanse opvatting over de beperkte rol van de overheid in het maatschappelijke verkeer lijkt hier dus dominant, al leidt het Canadese protectionisme tot een sterker ontwikkeld overheidsbeleid dan in de VS, bijvoorbeeld ten aanzien van film.

## 3. Sociaal-Democratische Cultuur



Dit de vooral continentaal Europese traditie waarbij cultuur onderdeel vormt van de 'zorg' die de staat heeft voor zijn bevolking. Cultuur is onderdeel van de voorzieningen die een welvaartsstaat biedt en een eerlijke verdeling van voorzieningen is een belangrijke waarde. Mulcahy (2017) noemt dit waardesysteem sociaal-democratisch omdat volgens deze gedachte burgers een 'recht' op cultuur hebben, en kunstenaars het recht op economische zekerheid. Scandinavië is het voorbeeld van een dergelijke cultuuropvatting. Ook het Nederlandse beleid is opgebouwd tegelijkertijd met de verzorgingsstaat (Pots 2010, Van Meerkerk en Van den Hoogen 2018) en heeft sterke sociaal-democratische wortels, doordat uitgegaan wordt van cultuur als onderdeel van persoonlijke ontwikkeling en er – tot 2017 náást het cultuurbeleid – zorg is voor de sociaaleconomische positie van kunstenaars.

In dit model is er dus ook een sterke rol voor de overheid maar vanuit geheel andere motieven dan de 'grote' cultuuropvatting van traditie 1 en de behoefte de eigen cultuur te beschermen van traditie 2. Het gaat er om wat de betekenis is van cultuur voor de ontwikkeling van mensen. Het *Bildung*-ideaal is dus sterk aanwezig. Ondanks bezuinigingen in de recente decennia en meer vertrouwen op de markt, zijn landen binnen deze traditie relatief ryaal t.a.v. het overheidsbudget voor cultuur en vaak dragen lokale overheden substantieel aan het publieke cultuurbudget bij omdat binnen de sociaal-democratische traditie samenwerking tussen lokale en landelijke overheden gebruikelijk is, al is er vaak een centraal cultuurministerie op landsniveau. Nederland is hier een typisch voorbeeld van. Hoewel er vaak sprake is van één centraal cultuurministerie op Rijksniveau, duidt dit qua organisatie niet automatisch op de aanwezigheid van het Architect State model van Hillman-Chartrand & McCaughey. Cultuurfondsen komen ook voor (het Patron State model – zie 4b hieronder). En ook vinden we het Engineer model (zie 5 hieronder) terug maar dan met name op lokaal niveau als gemeenten zelf culturele voorzieningen zoals een schouwburg of museum exploiteren. In de afgelopen jaren is er binnen de sociaal-democratische cultuurstaten ook aandacht voor private financiering van de cultuur en zien we dus ook steeds meer elementen van de het Facilitator State model (zie 4a).

#### 4a. *Laissez-Faire: de Verenigde Staten*

Binnen het vierde waardesysteem wordt cultuur als privézaak beschouwd en stelt de overheid zich dus zeer bescheiden op. Overheidsfinanciering van cultuur is beperkt, maar er is wel vaak sprake van een sterke traditie in private ondersteuning van cultuur via fondsen (bijv. de Carnegy-Mellon Foundation), *donor circles* en andere vormen van private ondersteuning. Met andere woorden, er is een sterke rol voor de 'civil society' (Gattinger et al. 2008). Meestal is er geen centraal cultuurministerie. De Verenigde Staten zijn het bekendste voorbeeld van deze traditie maar ook het Britse cultuurbeleid valt in deze traditie. Dat duidt er op dat er twee vormen van laissez-faire politiek zijn. Het Amerikaanse systeem dat feitelijk een rol voor de overheid ontkent. Binnen dit waardesysteem is publiek cultuurbeleid vooral een zaak van lagere overheden en komt het belangrijkste deel van de financiering uit de civil society. Ondersteuning van de kunsten loopt via de belastingvoordelen van private donors van de cultuur: het **Facilitator State** model van Hillman-Chartrand & McCaughey. Zij wijzen er op dat er in dit model geen enkele sturing mogelijk is op culturele waarden, de cultuur die door private partijen om wat voor redenen dan ook wordt gewaardeerd, wordt ondersteund, m.a.w. het model leidt tot diversiteit in culturele standaards. Anderen zien het model als sterk marktgericht zonder al te veel mogelijkheid voor autonome artistieke kwaliteit, behalve in heel dichtbevolkte regio's waar er voldoende marktpotentieel voor vernieuwende of uitdagende kunst kan zijn (Van Maanen 2009). De Patron state (zie 4b hieronder) vinden we op zeer beperkte schaal terug: op het federale niveau de *National Endowment for the Arts*, op het niveau van de staten eigen cultuurstichtingen. Een cultuurminister en ministerie zijn echter niet aanwezig, de NEA ontvangt de federale bijdrage rechtstreeks van het Congres.

#### 4b. *Laissez-Faire: het Art Council model*

De Britse traditie beschouwt cultuur eveneens als privézaak maar trekt daarbij niet de conclusie dat de overheid eigenlijk geen rol heeft. In tegenstelling tot culturele staten als Frankrijk, waar er een sterke verbinding is tussen de staat en cultuur, worden kunst en cultuur als waardevol in zichzelf gezien. Overheidsondersteuning is daarom 'op afstand' geregeld en niet via een centraal cultuurministerie, het **Patron State** model van Hillman-Chartrand & McCaughey (1989). In dit organisatiemodel is er een zelfstandig cultuurfonds buiten de overheidsbureaucratie (de Arts Council) dat zelfstandig cultuurbeleid



formuleert, en middelen verdeelt, overigens op jaarbasis, meerjarige subsidies worden niet toegekend.<sup>10</sup> Het budget van de Arts Council komt rechtstreeks uit belastingmiddelen maar sinds de jaren '80 komt een belangrijk deel van de financiering ook uit de *National Lottery* wat uitstekend past bij de beperkte rolopvatting van de overheid in de laissez-faire traditie. Voor de periode 2018-2022 besteedt de Arts Council England bijvoorbeeld per jaar 360 miljoen pond belastinggeld en naar schatting nog eens 215 miljoen uit de loterij. Deze traditie komen we in veel Angelsaksische landen tegen zoals Ierland en Australië en vaak in voormalige Britse koloniën (bijv. Malta). Op basis van zijn analyse van het Ierse theaterbeleid, komt Josh Edelman (2010) tot de conclusie dat de Arts Council het beleid zowel richting het veld formuleert als richting de politiek. Via subsidieverhogingen of -verlagingen wordt aangegeven welke theaterinstellingen het volgens de Arts Council goed doen en welke kant het veld op zou moeten gaan. 'Opwaartse' beleidsformulering betreft het aanleveren van een legitimering voor het beleid zodat voldoende budget ter beschikking wordt gesteld.

Als we naar de rol van de lokale overheden kijken is de Britse traditie interessant. Lokale overheden hebben traditioneel vergelijkbare verantwoordelijkheden als in Nederland, vooral ten aanzien van voorzieningen als bibliotheken. Belangrijke musea en de podiumkunsten (inclusief de distributie) worden echter gefinancierd door de Arts Council, i.e. door het Rijk. London heeft echter, als culturele hoofdstad en bestuurscentrum een zeer dominante positie in het cultuurbeleid: veel nationale instellingen, zo ook de BBC, zijn er gevestigd evenals de Arts Council Great Britain (opgericht in 1947). In Groot Brittannië ontstonden in de jaren zestig en zeventig regionale arts associations als reactie op het sluiten van de regionale kantoren van de Arts Council. Aandacht voor de regionale dimensie van cultuurbeleid aan het begin van dit millennium was het gevolg van kritiek op de benadering van de creatieve industrie door het Department for Culture Media and Sports (Flew 2012, 20). De kritiek leidde tot een gedeeltelijke erkenning van de beperkingen van de toen gebruikelijke top-down en 'one size fits all' beleidsvoorschriften. Flew ziet dat de aandacht voor de regionale dimensies van beleid een partijpolitiek punt is, specifiek voor Labour regeringen met hun relatief sterke positie in perifere gebieden, terwijl de conservatieven geneigd zijn weinig te doen aan de tweedeling tussen een welvarend zuidelijk deel en een armer noordelijk deel. Met de decentralisatie in het openbaar bestuur naar de Rijksdelen England, Wales, Scotland en Northern-Ireland (grotendeels onder Labour-regeringen) werd het cultuurbeleid ook de verantwoordelijkheid van de regering van elk van de Rijksdelen, er is geen overkoepelend cultuurbeleid meer op het niveau van Great Britain. Daarom werd in 1994 de Arts Council Great Britain 'opgedeeld' in vier arts councils (Arts Council England, Arts Council Wales, Arts Council Northern-Ireland en Creative Scotland) die elk onder hun eigen regering vallen.<sup>11</sup> Decentralisatie van beslissingsbevoegdheid was dus sterk politiek ingegeven, voor Labour kwam daar het ideaal van democratisering van de cultuur bij. De ontwikkeling binnen Rijksdeel England zelf is ook interessant want hier bleven gebieden buiten Londen, bijv. de *Midlands* and Noord-Engeland zich onderbedeeld voelen. Inmiddels zijn grote instellingen branchevestigingen gestart buiten London: de BBC met Media City UK in Salford (bij Manchester) en Tate met Tate Liverpool en Tate St. Ives (Cornwall). Ook de Arts Council England heeft vijf 'lokale' afdelingen ontwikkeld, de zogenaamde *Area Councils* die een rol spelen in de besteding van middelen in de eigen regio en bij beslissingen over wat wordt genoemd de *National Portfolio*, het totaal aan subsidies dat door de ACE wordt verstrekt. De *Area Councils* bestaan uit specialisten uit de culturele sector in de betreffende regio en vertegenwoordigers van het lokale bestuur. Zij beslissen zelfstandig over subsidies tot 800.000 pond per jaar in de eigen regio. Ook adviseren zij de National Council over beslissingen ten aanzien van hogere toekenningen maar daarover wordt de beslissing dus in Londen genomen. De *Area Councils* adviseren de *Arts Council* tevens over het te voeren beleid en evalueren de

<sup>10</sup> In het Verenigd Koninkrijk vinden we overigens wel een centrale bestuurlijke eenheid binnen de overheidsbureaucratie, het *Department for Culture, Media and Sports*, maar dat heeft niet de status van een eigen ministerie. De afdeling werd ook pas in 1992 opgericht en pas sinds 1997 is er een *State Secretary for Culture*, een minister dus.

<sup>11</sup> Wel bestaat nog steeds de mogelijkheid dat – onder bijzonder omstandigheden – de regering in Londen (die zowel het hele koninkrijk als England bestuurt) het bestuur van één van de Rijksdelen overneemt. Dat is alleen gebeurt met Noord-Ierland toen daar geen regering gevormd kon worden.



uitvoering daarvan in het eigen gebied. De website van de *Arts Council* schijnt geen licht over de vraag of elke *Area Council* (en dus elk gebied) een eigen budget heeft of dat hun besluiten leiden tot een optelsom die in Londen kloppend moet worden gemaakt (en wat er gebeurt als de gecombineerde besluiten van de *Area Councils* het beschikbare budget overschrijden). Duidelijk is wel dat lokale vertegenwoordigers adviseren over het functioneren van instellingen en het totaal van de culturele voorzieningen in hun regio. Van belang is te vermelden dat het Rijksdeel *England* meer dan 55 miljoen inwoners heeft en dus meer dan drie keer zo groot is als Nederland.

#### *4c: Laissez-faire: cultuur is community-based*

Binnen de *laissez-faire* traditie kunnen we nog een derde variant onderscheiden. Ook hier is cultuurbeleid in beginsel een privézaak en dat leidt tot de keuze voor een *bottom-up* benadering. Cultuur wordt in deze variant vooral gezien als *community-based*. Het locale niveau is leidend, lokale fondsen verlenen steun aan culturele initiatieven of de overheid steunt vooral vrijwilligersorganisaties die actief zijn op het gebied van cultuur. Gattinger et al. (2008) vinden deze traditie terug in het cultuurbeleid van de West-Canadese deelstaat British Columbia. Het organisatiemodel is hier logischerwijs de Patron State met zelfstandige cultuurfondsen, hoewel British Columbia inmiddels ook andere organisatievormen hanteert.

#### *5. Het federale (Duitse) model: Cultuurstaat met centrale rol van stadsbesturen*

Hoewel we Duitsland als Culturele Staat (model 1) met een 'grote' cultuuropvatting kunnen definiëren – een cultuuropvatting die altijd de Duitstalige regio's in andere landen (Zwitserland, Sudeten-Duitsland) en andere Duitstalige naties (Oostenrijk, Luxemburg en Lichtenstein) heeft omvat – volgt Duitsland niet het daarbij passende centralistische organisatiemodel voor cultuurbeleid. De geschiedenis van Duitsland als een staat die ontstond vanuit verschillende koninkrijken en onafhankelijke stadsrepublieken maakt dat het cultuurbeleid altijd lokaal werd georganiseerd en het Rijks- en later bondsniveau de verantwoordelijkheid voor cultuurbeleid bij lokale bestuurders liet liggen. 'Following World War II, Western Allies prescribed a very narrow role for the government of the new Federal Republic of Germany in the field of cultural policy, mainly as a consequence of the National Socialists' former abuse of culture and the arts' (Blumenreich 2016: 3). Dit betekende dat feitelijk de traditie van voor de Weimar republiek werd voortgezet waarbij de onderscheiden deelstaten en steden hun eigen cultuurbeleid voerden, ook in de Duitse deelstaten van de voormalige DDR waar tijdens de communistische periode een centraal geleid cultuurbeleid werd gevoerd en steden en Länder geen enkele verantwoordelijkheid hadden. Na de Duitse hereniging is in deze deelstaten de oude situatie echter herstelt.

Duitsland definieert zichzelf als een *Kulturstaat* en de vrijheid van de kunsten is vastgelegd in de grondwet wat leidt tot artistieke autonomie en het recht op zelfbestuur van culturele instellingen. Als gevolg daarvan is het beleid sterk aanbodgericht. De grondwet laat geen ruimte voor een federale verantwoordelijkheid voor cultuurbeleid (en educatiebeleid), deze ligt expliciet in handen van de Länder en de gemeenten. Dat leidt tot een sterk decentraal beleid. Hoewel het constitutionele raamwerk over samenwerking tussen de verschillende overheden spreekt waarbij wordt gedoeld op het gezamenlijk financieren van voorzieningen, is er in de praktijk sterke competitie ontstaan tussen Länder en steden.

Pas in 1998 werd op het niveau van de bondsregering een *Beauftragte für Kultur und Medien* ingesteld waarmee er voor het eerst een centrale figuur verantwoordelijk werd voor cultuurbeleid. Het parlement stelde toen een specifieke commissie in. De rol van beide is om federale wetten, zoals belastingwetten, te toetsen op hun gevolgen voor cultuur. Daarnaast is de bondsregering verantwoordelijk voor internationaal cultuurbeleid, maar dit valt onder de portefeuille buitenlands beleid, en neemt de bondsregering als gevolg van UNESCO-verdragen verantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed (Blumenreich 2016). Recent is er behoefte aan nationaal cultuurbeleid ontstaan door de vluchtelingencrisis. De Bondsregering riep de Duitse cultuursector op om bij te dragen aan de integratie van (Syrische) vluchtelingen in de Duitse samenleving. Maar effectieve stuurmaatregelen om dit te bereiken heeft de bondsregering niet.





Het cultuurbeleid van de Länder wordt autonoom vastgesteld en de organisatie van het beleid verschilt per Land maar vaak is er een centraal cultuurministerie (in combinatie met andere beleidsgebieden). Sommige Länder co-financieren culturele voorzieningen – zoals theaters – met gemeenten. Andere Länder (zoals Saksen) hebben eigen wetten aangenomen waarin wordt vastgelegd dat een bepaald budget van het Land wordt overgedragen aan gemeenten om dit aan culturele instellingen met regionale betekenis te besteden (Blumenreich 2016).

De belangrijkste rol is weggelegd voor gemeenten die culturele voorzieningen in het leven roepen, vaak volgens het Engineer State model van Hillman-Chartrand & McCaughey (1989): steden zijn veelal zelf verantwoordelijk voor het exploiteren van culturele voorzieningen. Overigens hebben de artistiek leiders (*Intendanten*) wel grote vrijheid in het vormgeven van hun beleid. Het stedelijk cultuurbeleid wordt vormgegeven náást dat van de grote instellingen in de stad maar betreft niet het beleid van die instellingen. De Intendanten doen rechtstreeks zaken met de cultuurwethouder en de politieke ambtelijke top, koerswendingen komen meestal voort uit de wisseling van Intendant die overigens politiek afgedwongen kunnen worden (zie het recente vertrek van Chris Dercon bij de Berlijnse Volksbühne). Ook bestaat er een traditie waarbij ambtelijke vertegenwoordigers zitting hebben in de sollicitatiecommissies voor de Intendant wat in totaal contrast staat tot de Nederlandse Cultural Governance code.

## 2. Het Nederlandse model

In de geschiedenis van het Nederlandse cultuurbeleid vinden we de laissez-fair traditie lange tijd terug, passend bij de doctrinaire liberale traditie van Johan-Roelof Thorbecke. Pas na 1873 begint er een kentering in het beleid te komen naar een meer actieve houding van de Rijksoverheid, aanvankelijk vooral op het gebied van erfgoedbehoud (Pots 2010). Na de tweede wereldoorlog werd met de opbouw van de verzorgingsstaat ook een landelijk cultuurbeleidsysteem opgebouwd volgens de idealen van de sociaal-democratische traditie. Op lokaal niveau bestond die traditie echter al veel langer waar door progressief-liberalen en sociaal-democraten de volksopvoeding al voor de oorlog ter hand werd genomen (Van Meerkerk & Van den Hoogen 2018). Voor Nederland heeft internationale vergelijking dus vooral zin met Scandinavië omdat Nederland belangen elementen van het sociaal-democratische waardesysteem achter cultuurbeleid met deze landen deelt. Maar – in tegenstelling tot Scandinavië – lijkt onze visie op cultuur ook op het vierde model waarin cultuur als privézaak wordt geduid doordat het Nederlandse beleid uitgaat van het individueel nut van cultuurconsumptie en cultuur feitelijk niet als een gedeeld goed definieert (Lijster et al. 2018).

Omdat Rijksbeleid en lokaal beleid zich in geheel verschillende tempo's hebben ontwikkeld, is er ook een verschil in taken ontstaan waarbij het Rijk verantwoordelijk werd voor de productie van cultuur en de gemeenten voor de afnamevoorzieningen. Dit is in internationaal perspectief een uitzonderlijke taakverdeling. Het noopte ook van meet af aan tot samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen. Elk bestuursniveau ontwikkelde ook eigen organisatie-vormen.

Het nationale beleid werd aanvankelijk volgens het Architect State model georganiseerd met één centraal ministerie van waaruit het beleid wordt gecoördineerd. Met de (sinds 1993 wettelijk vastgelegde) positie van de Raad voor Cultuur als adviesorgaan over artistiek-inhoudelijke zaken, wordt politieke bemoeienis met de inhoud van cultuur vermeden. Door de traditie van de verzuiling is de Nederlandse politiek van nature weinig geneigd om zich met de inhoud van cultuur (of onderwijs) bezig te houden.<sup>12</sup> Nederland is daarom in geen enkel opzicht een cultuurstaat naar het Franse model. Sinds de komst van de Rijksfondsen vinden we ook het Patron State model op rijksniveau, feitelijk functioneren de cultuurfondsen als een arts council, zij het dat ze niet de adviserende rol richting de politiek hebben omdat deze in handen is van de Raad voor Cultuur. In tegenstelling tot Engeland bestaat in Nederland voor cultuurfondsen wel de mogelijkheid tot meerjarige subsidie-toekenningen. De Patron State vinden

<sup>12</sup> Ook de laissez-faire oorsprong van het Rijksbeleid droeg hier aan bij. Volgens Thorbecke was beoordeling van kunst nu eenmaal geen zaak van de regering (1872) hoewel onder zijn bewind – en dat van zijn opvolgers – de Rijkscultuurbegroting alleen maar groeide.



we op lokaal niveau maar slechts in twee gemeenten: Eindhoven (Cultuur Stichting Eindhoven) en Groningen (de Kunstraad Groningen functioneert ten dele als arts council). Het model werd ook gebruikt voor de wederopbouw van Rotterdam met de Rotterdamse Kunststichting die feitelijk veel beleid voor de gemeente bedacht en uitvoerde. Met de komst van de LPF in de Rotterdamse politiek werd aan dit paradigma van de sociaal-democratische cultuurpolitiek een einde gemaakt.

Op lokaal niveau vinden we verder een diversiteit aan organisatievormen. Slechts zelden bestaat er nog een aparte gemeentelijke kunst- en cultuurdienst (zoals die in Groningen en Rotterdam hebben bestaan), vaker wordt het cultuurbeleid vanuit een dienst met onderwijs, welzijn, sport of maatschappelijke ontwikkeling gecoördineerd. Omdat in Nederland distributievoorzieningen tot de vrijwel exclusieve verantwoordelijkheid van gemeenten behoren – een unicum in de wereld – werden er veel gemeentelijke musea, schouwburgen en concertzalen volgens het Engineer model georganiseerd: de overheid voorziet zelf in het aanbod aan de burger.<sup>13</sup> Dit model strookt op zich met de sociaal-democratische traditie maar werd niet altijd toegepast. De bibliotheken hebben bijvoorbeeld vaak hun oorsprong in het verzuilde maatschappelijke middenveld en waren dus privaat georganiseerd, al zijn er genoeg voorbeelden van bibliotheken die begonnen zijn als gemeentelijke afdeling zoals die in Hoogeveen-Sappemeer. Hetzelfde geldt voor creativiteitscentra. Tegenwoordig is het echter gebruik dat dergelijke voorzieningen geprivatiseerd worden en buiten de gemeentelijke organisatie geplaatst met een eigen onafhankelijke raad van toezicht. Dit strookt met neoliberalisering en de Code Cultural Governance. Op gemeentelijk niveau vinden we in slechts enkele gevallen vergelijkbare constructies zoals de Raad voor Cultuur en de cultuurfondsen. De meest opvallende constructies vinden we in Rotterdam en Amsterdam waar een permanente adviesraad is, Amsterdam heeft ook een eigen fonds. Eindhoven heeft met de cultuurstichting een uniek model. En in Groningen is de Kunstraad Groningen een mengeling van adviesraad en fonds. Het is voor lokale overheden overigens vrij uniek dat de Kunstraad zo'n permanente structuur heeft en een stevige rol in de formulering van het cultuurbeleid. Veel grotere steden als Utrecht en Den Haag richten bijvoorbeeld ad hoc adviescommissies in om hun meerjarige beleidsnota's te maken. Als er al sprake is van advisering over het cultuurbeleid betreft dat meestal alleen incidentele subsidies. Samenvattend vinden we in Nederland vooral de sociaal-democratische beleidstraditie terug die gestoeld is op de gedachte dat cultuur een bijdrage levert aan de ontwikkeling van burgers. Omdat die ontwikkeling als een individueel goed wordt gedefinieerd stoelt het Nederlandse beleid ook enigszins op de laissez-fair traditie. Qua organisatie wordt met de wettelijk verankerde positie van de Raad voor Cultuur een aanpassing gepleegd op het Architect model waardoor de politiek op afstand van de besluitvorming over individuele voorzieningen wordt geplaatst. Op lokaal niveau bestaan verschillende organisatievormen, er is zelfs ervaring met het Engineer model waarin de overheid zelf de voorzieningen aan de burger aanbiedt, maar veelal worden instellingen op afstand van de overheid gezet. Nederland is internationaal een buitenbeentje door de vrij strikte scheiding tussen cultuurproductie en –consumptie als respectievelijk rijkstaak en gemeentelijke taak. Dat maakt afstemming tussen de verschillende bestuurniveaus continu noodzakelijk. De bestuurlijke arrangementen van de federale landen als Canada, Duitsland, en de VS bieden geen modellen voor hoe we die afstemming zouden kunnen organiseren omdat het beleid van federale staat en van de deelstaten veel onafhankelijker van elkaar zijn.

### 3. Scandinavië

In deze paragraaf gaan we wat dieper in op de organisatie van het cultuurbeleid in Scandinavische landen. Dit doen we aan de hand van de country reports van het Compendium Cultural Policies and Trends in Europe en enkele wetenschappelijke publicaties over het zogenaamde 'Nordic Model' (Duelund, 2003 en 2008). Als centrale kenmerken van dat model noemt hij:

- Cultuurbeleid is gebaseerd op de idealen van de Verlichting (het Bildungsideaal) en de attitudes en ideeën die horen bij de welvaartsstaat vanaf de jaren 1960.
- Het cultuurbeleid focust op de creatie van een culturele publieke sfeer, private bemoeienis met cultuur wordt gewantrouwd (zie ook Stenström 2008).

<sup>13</sup> Omdat deze voorzieningen staan of vallen met een goed bereikbaar cultuurgebouw heeft de gemeentelijke dienst Ruimtelijke Ordening of Stadsplanning vaak ook een grote vinger in de pap in lokaal cultuurbeleid.





- Het cultuurbeleid is veelal door coalities van sociaal-democratische en sociaal-liberale politieke partijen opgebouwd.
- De oorsprong van het cultuurbeleid verschilt: er is sprake van een aristocratische en kosmopolitische herkomst (in Zweden en Denemarken) en een meer populistische en nationalistische traditie in Noorwegen en Finland.

Hij beschrijft hoe het beleid aanvankelijk – vanuit de gedachte van de democratisering van cultuur – gericht was op ondersteuning van individuele kunstenaars. Een onofficieel doel van het beleid was het creëren van nationaal bewustzijn. In de jaren 1970 verschoof de aandacht naar de esthetische ervaring zelf en werd een bredere conceptie van cultuur (culturele democratie) gemeengoed (Duelund 2008), vergelijkbaar met de ontwikkeling in Nederland. Voor Scandinavië geldt dat vanaf die tijd het cultuurbeleid werd gedecentraliseerd (Duelund en Larsson, 2003). Hieronder beschrijven we per land de mechanismen die daarbij zijn gevolgd en hoe de verantwoordelijkheden van landsregering en lokaal bestuur zich tot elkaar zijn gaan verhouden. Vanaf de tweede helft van de jaren 1980 wordt het cultuurbeleid steeds sterker economisch en sociaal geïnstrumentaliseerd (eveneens zoals in Nederland). Vanaf ca. 1995 gaat het Scandinavische cultuurbeleid meer politieke doelen dienen en wordt meer ingezet op private ondersteuning van cultuur. Duelund (2008) spreekt van politieke en economische ‘kolonialisering’ van het beleid. Cultuurbeleid komt, zeker in Denemarken na de Mohammed-cartoon-rel, bijvoorbeeld in het licht van internationale politiek en (het verminderen van) etnische spanningen te staan. De koppeling van cultuur aan politieke doeleinden waarbij ook een verbinding tussen cultuurbeleid en economisch beleid aan de orde is en de decentralisering van het beleid leidden er toe dat cultuur en regionale ontwikkeling sterk aan elkaar worden verbonden. Volgens Deulund en Larsson (2003) gaat dat ten koste van de artistieke doelen van cultuurbeleid en zij waarschuwen voor wat zij ‘provincialisation’ noemen: door globalisering (en tegelijkertijd commercialisering van cultuur) wordt het nationale beleidsniveau minder relevant. Als reactie daarop wordt sterker naar het regionale niveau gekeken zonder verbinding met het globale niveau te maken. Eenzelfde vrees hoorden we terug bij onze gesprekspartners: hoe lokaler het beleid is georganiseerd, hoe instrumenteler het in hun ogen wordt en zij verwoordden angst ‘opgesloten te worden in de regio’.

### *Zweden*

Het Zweedse cultuurstelsel werd aanvankelijk opgebouwd door de koningen (Koninklijk Theater, Bibliotheek, Archieven, Opera). Vanaf de jaren 1920 nemen volksbewegingen het initiatief tot het opzetten van culturele instellingen. Dat resulteerde in een uitgebreid stelsel van voorzieningen naar het welvaartsstaatmodel. De nationale overheid benoemt de directie en bestuursleden van verder onafhankelijke instellingen. Autonomie van culturele instellingen ligt vast in de grondwet. In het beleid ligt de nadruk op gelijke toegang tot de infrastructuur voor iedereen. Het nationale reisgezelschap, het Rikstreatret dat in 1934 werd opgericht, is een voorbeeld van hoe dit streven handen en voeten krijgt. Het cultuurstelsel is opgebouwd vanuit samenwerking tussen de Rijksoverheid, regionale en lokale overheden en actoren uit *civil society*. Er was tot voor kort een sterk wantrouwen in de marktpartijen maar – zeker op lokaal niveau – verandert die visie nu snel. Al in 1974 kreeg het cultuurstelsel een wettelijke basis en werd de Swedish Arts Council opgericht. De council kent het nationale budget toe aan instellingen, verzamelt de data die de regering nodig heeft om het cultuurbeleid op te baseren en evalueert het beleid en instellingen. Belangrijk te vermelden is dat deze nationale wet vooral een versterking van de lokale voorzieningen betekende en verruiming van het budget voor gemeenten en provincies ten behoeve van de productie en distributie van kwalitatief hoogwaardige cultuur (Harding 2016). Al in 1974 werd het lokale bestuursniveau als de toekomst voor cultuurbeleid gezien en de nationale overheid wilde beleidsvorming bij gemeenten en regio's daarom versterken en streefde naar het opbouwen van de benodigde instituties daarvoor op lokaal niveau. In de jaren die volgden werd over de bijdrage van de nationale overheid aan lokale overheden veel gesproken. De discussie betrof twee vragen: hoe ‘vrij’ zijn de gemeenten en regio's om het geld te besteden – eventueel zelfs aan andere zaken dan cultuur – en hoe kunnen nationale prioriteiten of een nationaal perspectief behouden blijven in een zo decentraal georiënteerd bestel terwijl regio's ook eigen profielen willen ontwikkelen (Duelund en Larsson 2003) ? Omdat cultuureducatie



vrijwel geheel valt onder het ministerie van onderwijs houdt het nationale cultuurministerie zich vooral met de financiering van landelijke culturele instellingen bezig (Harding 2016).

In januari 2000 besloot de regering de Conventie voor de Bescherming van Nationale Minderheden (van de Council of Europe) en het Europese verdrag voor regionale en minderheidstalen te ratificeren. De officieel erkende nationale minderheden zijn de inheemse Sami bevolking, de Zweedse Finnen, de Tornedalers, de Roma en de joden. Zij hebben alle nationale culturele instellingen en er is beleid gericht op de bescherming van hun talen. Daarnaast is er beleid gericht op etnische minderheden, zoals de nationale musea voor wereldcultuur.

In 2009 werd een nieuwe cultuurnetwet aangenomen waarin een aanzienlijk deel van het nationale budget voor kunst<sup>14</sup> aan de regio's werd overgedragen, in casu het budget bestemd voor regionale voorzieningen. Dit wordt het Cultural Cooperation Model genoemd. Regionale overheden zijn verplicht een cultuurplan te maken en daarbij het veld te consulteren (Harding 2016). Daarmee wordt beoogd dat regionale planning in overleg met het Rijksniveau plaatsvindt en dat tegelijkertijd culturele instellingen in de regio actief deelnemen aan de discussie over hoe zij bijdragen aan de ontwikkeling van de regio (Duelund en Larsson 2003: 393). Het plan moet worden goedgekeurd door de Swedish Arts Council, anders draagt de nationale overheid het budget niet over (Harding 2016). Deze voorziening is ingesteld op instigatie van het ministerie van cultuur dat vreesde voor het verdwijnen van culturele prioriteiten op lokaal niveau. Volgens Duelund en Larsson (2003) was er daarbij sprake van een compromis omdat de parlementaire commissie voor de regio's en de ministeries van binnenlandse zaken en financiën voorstanders waren van veel verdere lokale autonomie. Het Cultural Cooperation Model is stapsgewijs ingevoerd. Een eerste testfase met vier regio's in 2002 toonde aan dat op lokaal niveau meer aandacht voor culturele vraagstukken ontstond, dat deze vragen beter werden gecontextualiseerd en beter verankerd werden op het gemeentelijke niveau (Duelund en Larsson 2003: 392). Een tweede testfase in vijf regio's volgde in 2011 en een jaar later volgden nog elf regio's. Culturele instellingen waren aanvankelijk sceptisch over dit plan maar bij invoering bleek er aan de toewijzing van middelen weinig te veranderen. Vertegenwoordigers van het lokale bestuur zijn minder enthousiast omdat de Swedish Arts Council zo'n centrale rol in het stelsel heeft. Belangrijk detail om te vermelden is dat op het regionale niveau de autonomie van instellingen niet constitutioneel vast ligt. De regionale overheden leveren zelf 'slechts' 15% van het publieke budget voor cultuur. De gemeenten zijn wettelijk verplicht minstens één bibliotheek te financieren maar in de praktijk financieren ze ook musea, theaters, creativiteitscentra en ander vormen van cultuureducatie. Gezamenlijk leveren gemeenten ca. 40% van het publieke cultuurbudget. De Rijksoverheid 'levert' dus 45% van het budget, dat is inclusief het bedrag dat door de landsoverheid aan de regio's wordt overgedragen (Harding 2016). Interessant aan dit model is dat hoewel regionale overheden maar een beperkt deel van de financiering zelf leveren, zij wel een grote stem in het cultuurbeleid hebben via het Cultural Cooperation Model, zij het dat zij aan de eisen van de landelijke adviseur moeten voldoen. Niet duidelijk is wat er gebeurt met het budget als de Art Council een plan afkeurt. Vermoedelijk keert de nationale overheid dan zelf het geld aan de regionale instellingen uit, het betreft immers het budget voor de regionale instellingen dat onder dit model valt. Er is dus een duidelijke scheiding tussen nationale en regionale instellingen.

### *Denemarken*

Net als in Zweden komt de Deense culturele infrastructuur voort uit het hof van de koning. Met het einde van de absolute macht van de vorst in 1849 komen instellingen zoals het Koninklijk Theater en Kunstacademie onder het bestuur van een cultuurministerie te staan. Naast de aristocratische en kosmopolitische traditie ontstaat er een burgerlijke cultuur, meer nationalistisch gericht omdat de rijke kooplieden die deze cultuur steunen Deens zijn, in plaats van de Duitse adel in het land. Bovendien ontwikkelt zich op het platteland een 'parallelle cultuur' ontwikkeld die eveneens nationalistisch was. Beide bewegingen leidden tot de politieke basis voor het na-oorlogse cultuurbeleid dat gericht was op verheffing van het volk en het creëren van een Deense nationale cultuur. In 1964 werd de *Statens*

<sup>14</sup> Erfgoedbeleid (m.n. museumbeleid) is nog steeds een nationale aangelegenheid. Er bestaat ook een aparte adviesstructuur voor erfgoed: the National Heritage Board.



*Kulturfond* opgericht met het doel politici buiten inhoudelijke afwegingen t.a.v. cultuur te houden in lijn met de liberale traditie. Er ontstonden allerlei adviesraden op deelterreinen als theater, erfgoed, etc... . In 2003 fuseerden de aparte adviesraden in wat inmiddels de Deense Kunstraad (*Kunstrådet*) is gaan heten. Deze functioneert als een arts council en verdeelt zelf subsidies. De grote culturele instellingen zijn echter staatsinstellingen die onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van het ministerie vallen. Het ministerie financiert hun exploitatie op jaarbasis en benoemt de leiding van de instellingen. Zij worden op basis van prestatiecontracten aangestuurd en zijn verplicht hun beleid jaarlijks te evalueren. Ondanks deze – vanuit Nederlands perspectief – zeer nauwe banden, ervaren deze instellingen een grote mate van autonomie in hun beleid (Duelund et al. 2012: 12). Dit komt doordat de positie van instellingen bij wet is geregeld: er is een aparte wet voor elke kunstdiscipline die de belangrijkste adviseurs en instellingen aanwijst. Groenland en de Faröer-eilanden hebben de status van een autonome natie binnen het koninkrijk Denemarken. Zij voeren dus hun eigen cultuurbeleid onafhankelijk van de regering in Kopenhagen. Ook in Denemarken is geëxperimenteerd met een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen landsregering en lokaal bestuur. In tegenstelling tot Zweden werd die discussie geëntameerd en geëvalueerd door het cultuurministerie zelf. Men wilde onderzoeken of lokale besturen meer bij culturele projecten betrokken konden worden, hoe de samenwerking tussen gemeenten versterkt kon worden en bezien hoe het *arm's length* principe op regionaal niveau kan worden toegepast. Dit leidde tot een wet op regionale culturele overeenkomsten: een cultuurregio kan vierjaarlijkse akkoorden sluiten met het ministerie van cultuur (het initiatief ligt dus op het lokale niveau) De regio moest hiervoor een eigen besluitvormingsorgaan opzetten dat de middelen uit het akkoord verdeelde. Cruciaal was dus hoe specifiek de doelstellingen voor de cultuurregio waren geformuleerd. Belangrijk is overigens te vermelden dat de regionale orkesten van deze akkoorden waren uitgesloten omdat hun financiering bij wet is geregeld (Duelund en Larsson 2003: 395). De experimenten waren overigens wel ingegeven door een bredere deconcentratie in het openbaar bestuur, bijvoorbeeld ook op economisch beleid. Hoewel de staat een belangrijke rol bleef spelen in de ontwikkeling van de cultuurregio's vonden critici toch dat de regionale cultuur ondergeschikt werd gemaakt aan de economische politiek. Ook is men bang dat de regionalisering van het cultuurbeleid ongelijkheid bevordert: economisch succesvolle regio's zullen eerder surspluskapitaal hebben om in cultuur te investeren (zowel publieke als private middelen) en dus voordeel een sterkere culturele ontwikkeling mogelijk maken (Duelund en Larsson 2003: 401).

In 2005 stemde het Deense parlement echter in met een uitgebreid hervormingsprogramma van het publieke bestuur waarbij 'deconcentratie' het toverwoord was. Van 275 gemeenten en 14 'counties' werd het lokale bestuur gehergroepeerd in 98 gemeenten en 5 regio's. De nieuwe regio's kregen geen verantwoordelijkheden meer op het gebied van cultuur. Gemeenten kregen de volle verantwoordelijkheid voor wat 'natuurlijk' tot de lokale omgeving behoort: bibliotheken, sportfaciliteiten en amateursport en – cultuur. De financiering van regionale instellingen zoals theaters en orkesten en van de 42 staatsinstellingen kwam volledig in handen van het ministerie van cultuur. Dit resulteerde in een sterk gedecentraliseerd stelsel waarbij 2/3 van de publieke cultuuruitgaven van de lokale overheid komen. Wel moeten lokale voorzieningen, zoals musea, aan eisen in de nationale wetten voldoen (welke eisen?) (Duelund et al. 2012: 6 en 14).

### *Noorwegen*

In 1814 werd Noorwegen onafhankelijk van Denemarken maar de jonge natie moest een unie met het koninkrijk Zweden accepteren. Binnen het koninkrijk bleef het eigen parlement echter bestaan. Pas in 1905 werd het land geheel onafhankelijk en cultuurbeleid werd pas na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld, zoals gezegd via de traditie van de welvaartsstaat ter ontwikkeling van de bevolking maar ook zeker met het doel een nationaal bewustzijn te creëren. Ten behoeve van de democratisering van cultuur zette de staat reizende culturele instellingen op die aanbod door het hele land verzorgden zoals het nationale theatergezelschap in 1949, een reizend instituut voor tentoonstellingen in 1953 en Concerts Norway in 1958. In 1957 werd ook de nationale opera opgericht. In 1965 werd de Arts Council Norway opgericht met het doel de Noorse taal te stimuleren in reactie op de scherpe daling van romans in het Noors. De Arts Council kocht Noorse publicaties aan en verleende steun aan Noorse kunstenaars. In de jaren 1970 werd het beleid gedecentraliseerd: op gemeentelijk en regionaal niveau werden culturele



commissies opgericht en afdelingen voor cultuur. Het subsidiestelsel werd ook gedecentraliseerd met nieuwe subsidiemechanismen die het lokale bestuur stimuleerden. Een bibliotheekwet (1971) en een subsidiesysteem voor theater en regionale musea completeerden de ontwikkeling van het stelsel. Daarnaast verwierven kunstenaars vanaf 1978 het recht op een volwaardige beloning. Onderdeel van het beleid was een inkomstengarantieregeling waar 2014 ongeveer 450 kunstenaars (vooral beeldend kunstenaars en ambachtslieden) gebruik van maakten. De regeling wordt sinds 2014 uitgefaseerd en vervangen door maatregelen voor inkomen op lange termijn. In de jaren 1970 groeide het nationale budget voor cultuur explosief. In de jaren 1980 en 1990 waren er bezuinigingen maar het lokale budget bleef stijgen waardoor Rijk en gemeenten inmiddels evenveel budget hebben voor cultuur. Tussen 2003 en 2014 zijn de Rijksuitgaven voor cultuur verdubbeld naar ongeveer 1% van de Rijksbegroting (Mangset & Kleppe 2016).

Voor ons discours interessant is de discussie in de jaren 1990: de regering Brundlandt liet in 1992 een cultuurnota verschijnen waarin juist werd gepleit voor een sterkere rol van de staat voor het cultuurbeleid in het licht van de globalisering. Men vond dat een nationaal bewustzijn nodig was en dat de regering verantwoordelijkheid zou moeten nemen voor de kwaliteit van kunst en cultuur in het gehele land. Er werd een onderscheid gemaakt tussen drie soorten culturele instellingen: (1) nationale instellingen, (2) 'hub' instellingen, en (3) lokale en regionale instellingen. De 'hub' instellingen waren er op gericht nationale culturele tradities te verspreiden richting de regio's (Duelund en Larsson 2003).

In het huidige cultuurbestel beheert het Ministerie voor Cultuur het budget dat in de Rijksbegroting aan cultuur wordt toegekend en de middelen bestemd voor cultuur uit de nationale loterij. Musea worden rechtstreeks door het ministerie gefinancierd evenals het reizende nationale theatergezelschap. Verder zijn er aparte organisaties voor Noorse film, de nationale bibliotheek, de nationale archiefdienst en de *Kulturtanken*, een 'rugzak'-systeem voor Noorse scholieren dat in co-operatie met de regionale overheden wordt uitgevoerd. De nationale overheid neemt ook verantwoordelijkheid voor de bescherming en ontwikkeling van de minderheidsculturen van de Roma en de Sami gemeenschappen in het land, het uitgeven van kranten en boeken in hun talen wordt ondersteund. De grondwet verplicht de overheid expliciet tot zorg voor de Sami-cultuur. De Arts Council Norway besteedt middelen uit het cultuurfonds dat door het parlement wordt gevoed. Hier wordt dus strikt het Patron State model gevolgd náást het Architect Model voor nationale instellingen. Daarnaast adviseert de Council over het cultuurbeleid en organiseert hij experimentele cultuuruitingen in regio's waar de Council dat nodig vindt. Op regionaal niveau bestaan er cultuurraden die ook als *arm's length*-organisaties functioneren. Zij werken vaak samen met de Rijksoverheid t.a.v. regionale voorzieningen waarbij overeenkomsten worden gesloten. De cultuurraden uit de jaren '70 worden tegenwoordig vaak vervangen door bredere raden voor regionale ontwikkeling. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor bibliotheken en cultuureducatie en de infrastructuur voor cultuur. Ook gemeenten hebben *arm's length*-organisaties hiervoor ontwikkeld. Regio's en gemeenten hebben geen expliciete verantwoordelijkheden op het gebied van cultuur, behalve de verplichtingen die voor gemeenten voortvloeien uit de bibliotheekwet en de onderwijswet (t.a.v. cultuurscholen). Gemeenten besteden ongeveer evenveel geld aan cultuur als het Rijk. Provincies 'leveren' slechts 6% van het publieke cultuurbudget (Mangset & Kleppe 2016). Het Noorse systeem lijkt dus net zo 'ondergereguleerd' (Van Meerkerk & Van den Hoogen 2018) als het Nederlandse.

### Finland

Onder de overheersing van de Russische tsaren (1809-1917) was Finland een autonoom groot-hertogdom dat eigen cultuurbeleid ontwikkelde gericht op ontwikkeling van een tweetalig (Zweeds en Fins) cultuurstelsel. Na de onafhankelijkheid nam de nieuwe staat de rol van patroon over en ontwikkelde beleid gebaseerd op het Zweedse en Russische erfgoed. Burgeroorlogen en oorlogen met Rusland leidden tot een sterke nationalistische focus. Pas vanaf 1960 krijgt het beleid een bredere insteek gericht op economisch en sociaal welzijn. In de jaren 1970 vinden de idealen van de welvaartsstaat ingang in de Finse cultuurpolitiek. Van meet af aan speelden gemeenten een grote rol in de ontwikkeling van een





cultuurbeleid.<sup>15</sup> Zij namen al vroeg verantwoordelijkheid voor instellingen, vooral in volwasseneneducatie en bibliotheken. De staat ging hen ondersteunen en in 1920 werd de gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid wettelijk vastgelegd. Hoewel nationale instellingen hun private rechtspositie behielden werden ze onderdeel van het Rijksbudget. De subsidies aan gemeenten en gemeentelijke instellingen werden in de jaren 1990 onderdeel van een nationaal financieringssysteem. Dat maakte ook een wet op musea, theaters en orkesten noodzakelijk. Slechts enkele voorzieningen (waaronder het nationale theater en de nationale opera) vallen nog onder de discretionaire bevoegdheid van de minister. Dat leidt tot een uniek kenmerk van het Finse cultuurbeleid: subsidies hebben wettelijke status. De nationale financieringswet bepaalt onder welke omstandigheden de overheid subsidies kan geven (aan rechtspersonen en aan lagere overheden). De museumwet, theaterwet, bibliotheekwet, etc... bepalen de voorwaarden waaraan een instelling of gemeente moet voldoen om voor de financiering in aanmerking te komen. Subsidies kunnen dus alleen gewijzigd worden door een wetgevingstraject via het parlement. Dit biedt instellingen grote zekerheid (Kanerva & Mitchell 2017: 5). Een ander uniek kenmerk is de toevoeging van opbrengsten uit de nationale loterij aan het cultuurbudget van het ministerie, hoewel deze inkomstenbron in de afgelopen jaren is beperkt.

Hoewel het lokale niveau altijd al heel belangrijk was voor het cultuurbeleid, werd in de jaren 1970 en 1980 het cultuurbeleid verder gedecentraliseerd, aanvankelijk met het doel culturele democratie te bevorderen. Met de versterking van het lokale bestuur werden ook lokale cultuurraden werden opgezet die middelen aan instellingen konden beschikken. De cultuurraden werkten echter niet zoals bedoeld omdat ze te geïsoleerd van de rest van de lokale administratie werkten en ze te bureaucratisch waren. Gemeenten stelden de cultuurraden daarom niet meer in, zij maakten lievere bredere raden die ok onderwijsbeleid uitvoerden. Daardoor was er vaak te weinig artistieke en culturele kennis in de lokale cultuurraden aanwezig. In 1993 werd het systeem daarom opnieuw ingericht: het land werd verdeeld in 13 regio's die elk een cultuurraad kregen die het cultuurbudget konden besteden. Zij werken daarvoor samen met de gemeenten in de regio maar ook – en dat was de bedoeling – met private financiers van cultuur. Op die manier probeerde Finland een oplossing te zoeken voor de krimpende budgettaire kaders in de jaren 1990 (Duelund en Larsson 2003).

Interessant voor ons onderzoek is de afwezigheid van een regionale bestuurslaag. Regiobesturen zijn geen onafhankelijke eenheden maar verenigingen van gemeenten die een aantal zaken samen willen regelen, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening. Voor cultuurbeleid zijn er dus 13 regio's met een eigen regionale arts council. De nationale arts council stemt het beleid van de regionale councils weer af. Daarnaast worden regionale instellingen (regionale musea, theater, etc...) van meet af aan zowel door de staat als lokale overheden gesubsidieerd. Deze instellingen ontvangen aanvullende subsidie voor hun regionale taken van het ministerie. Zij zijn echter geen verantwoording verschuldigd aan de regionale overheden. Ook kan het ministerie een subsidie aan een lagere overheid verstrekken. Niet onbelangrijk is dat zo'n subsidie in beginsel geoormerkt is, maar het lokale bestuur kan een formeel (en dus openbaar) besluit nemen om het geld ergens anders aan te besteden (Kanerva & Mitchell 2017).

Eveneens interessant is de rol van de nationale arts council, tegenwoordig Arts Promotion Centre Finland, ten aanzien van de regio's. APCF heeft een centrale raad waarvan de leden voor drie jaar benoemd worden door de minister. De raad stelt zelf nationale adviesraden in, zoveel als hij zelf nodig acht en ook de taakomschrijving van deze commissies zijn vrij. Momenteel zijn het er zeven: voor architectuur, podiumkunsten, audiovisuele kunst, literatuur, muziek, beeldende kunst en interdisciplinaire kunst. De leden van deze commissies worden voor twee jaar benoemd. De commissies kennen subsidies en prijzen aan individuele kunstenaars toe op basis van peer review. De raad benoemt tevens de leden van de regionale cultuurraden, op basis van aanbevelingen van experts, ook weer voor twee jaren. Zij hebben dezelfde rol als de nationale raad maar dan voor het beleid in de regio (Kanerva & Mitchell 2017).

#### 4. Conclusie

<sup>15</sup> Het afgelopen decennium besteedden rijk en de gezamenlijke gemeenten ongeveer evenveel geld aan cultuur.



Van alle modellen zoals besproken in paragraaf 1 van dit hoofdstuk is er slechts één (4c) in beginsel een bottom-up model dat cultuur als *community-based* definieert. Ook in de Finse geschiedenis zien we een sterk aan lokale gemeenschappen gebonden beleid. Maar de verdere bespreking maakt duidelijk dat in vrijwel alle systemen voor cultuurbeleid er een rol is weggelegd voor het lokale en/of regionale niveau en dat die rol groeit. Decentralisatie van Rijksverantwoordelijkheid voor het cultuurbeleid vinden we in alle landen die hierboven besproken zijn terug m.u.v. Duitsland waar cultuurbeleid feitelijk een lokale of regionale aangelegenheid is. Zelfs in traditioneel centralistisch geleide cultuurstaten is er een beweging naar meer verantwoordelijkheid voor het lokale of regionale niveau. De periode waarin dit het vaakst gebeurde betreft de jaren '70 toen culturele democratie een belangrijk doel van het cultuurbeleid werd. In de jaren 1990 zien we dat verzakelijking van overheidsbeleid (New Public Management) een reden is het lokale of regionale bestuur een grotere rol te geven – zelfs in al heel decentraal ingerichte stelsels zoals het Finse – vanuit de gedachte dat het efficiënter is om beslissingen over voorzieningen dicht bij de gebruikers van die voorzieningen te nemen. Vaak is decentralisatie van het cultuurbeleid ingegeven door een bredere trend tot versterking van het lokale bestuur (een trend die zich in Nederland ook voordoet). Van regio's en steden wordt verwacht dat zij zelfstandiger vorm geven aan de regionale en lokale (economische) ontwikkeling. In het Verenigd Koninkrijk hing decentraal cultuurbeleid geheel samen met politieke decentralisatie. We kunnen het dus als opmerkelijk typeren dat in Nederland de discussie over regionalisering van het cultuurbeleid niet eerder is gevoerd, ons land loopt hier eerder achter dan voorop in internationaal perspectief.

In het beleidsdiscours in andere landen worden als voordelen van regionalisering van het cultuurbeleid genoemd het beter aansluiten bij de behoeften van de bevolking (culturele democratie), de lokale of regionale inbedding van culturele voorzieningen en de mogelijkheid culturele instellingen sterker een rol te geven in de ontwikkeling van de regio. Ook de gedachte private partijen bij de financiering van de (culturele) ontwikkeling van de regio te betrekken komen we tegen. De gedachte van de Raad voor Cultuur dat culturele instellingen ook voor hun inhoudelijke artistieke ontwikkeling vaak teruggrijpen op een lokaal netwerk van samenwerkingspartners vinden we in de wetenschappelijke literatuur niet terug. Regionalisering wordt vaak als een logisch gevolg van globalisering gezien: verwacht wordt dat het regionale/lokale niveau een grotere rol zal spelen nu de verantwoordelijkheden van nationale regeringen beperkt worden. Regionalisering kan dan ook provincialisering betekenen wanneer vanuit het beleid vanuit een defensieve houding alleen gericht op de eigen, lokale identiteit wordt vormgegeven. Daarnaast vinden we in het discours twee rode draden t.a.v. de gevaren of nadelen van decentraal beleid. Enerzijds, wordt beargumenteerd dat op lokaal niveau cultuur ondergeschikt kan worden gemaakt aan de (economische) ontwikkeling van de regio. Dit is een angst voor instrumentalisering van het cultuurbeleid die we in onze interviews ook zijn tegengekomen. Duelund en Larsson (2003) constateren overigens – niet zonder reden – dat instrumentalisering niet door regionalisering van het beleid alleen komt. Ook de introductie van prestatiecontracten (op alle bestuursniveaus) draagt volgens hen aan instrumentalisering bij. Dit is tevens de reden waarom er zorg is over de beperkte institutionele context voor lokaal en regionaal cultuurbeleid: een aantal nationale overheden hebben de oprichting of ontwikkeling van lokale of regionale arts councils danwel professionele organisaties gestimuleerd. Anderzijds, kan regionaal beleid verschillen tussen regio's versterken: economisch sterkere regio's zullen ook cultureel sterker worden. Zwakkere regio's komen dus meer op afstand te staan, zeker als het cultuurbeleid meer vanuit private middelen wordt gefinancierd.

Uit de voorgaande bespreking kunnen we tevens een lijst van bestuurlijke arrangementen destilleren. We noemen de volgende – onzes inziens – voor het Nederlandse discours interessante arrangementen: Voorbeelden van **geormerkte budgetten** die de nationale overheid overdraagt aan de lokale overheden vinden we in Finland en Zweden. Interessant aan het Zweedse Cultural Cooperation Model is dat de nationale arts council goedkeuring moet geven aan de lokale/regionale plannen alvorens de middelen beschikbaar komen. In Duitsland kunnen Länder een deel van hun budget overdragen aan gemeenten met de verplichting het aan culturele instellingen te besteden. Ook in Finland is er de mogelijkheid geormerkt budget aan de lokale overheid te verstrekken. De doctrine van gemeentelijk





autonomie op financieel gebied maakt dit in de Nederlandse verhoudingen vrijwel onmogelijk terwijl het een interessant arrangement kan zijn. In Frankrijk bestaan met de DRACS door de staat gefinancierde kunstinstellingen die samenwerken met lokale overheden en deze ook stimuleren om eigen cultuurbeleid te maken. Dit model lijkt echter vooral geschikt voor een situatie waarin er veel hele kleine gemeenten zijn. Dat is in Frankrijk het geval maar in Nederland niet. Verder is de beweging naar branche-afdelingen van nationale instellingen die in een regio worden gevestigd (zoals bij Tate en de BBC) een interessante gedachte. Als er een Rijksmuseumfiliaal op Schiphol is, is een filiaal elders in het land ook denkbaar. Binnen het **arts council model** vinden we verschillende vormen van afstemming tussen nationale en lokale/regionale niveaus:

- De Engelse Arts Council werkt met Area Councils binnen de eigen organisatie. Daarin zitten naast experts die zicht hebben op de regio ook vertegenwoordigers van het lokale bestuur. Kwaliteitsbeoordeling geschiedt dus vanuit het perspectief van de regio maar er lijkt geen echt budget per regio te zijn. Voor grote instellingen geldt dat de Area Council geen eigen beslissingsbevoegdheid heeft maar alleen een adviserende rol heeft voor de nationale arts council.
- De Finse arts council benoemt leden van de regionale councils.
- De nationale arts council in Noorwegen mag zelf experimentele activiteiten in regio's entameren al hij dat nodig acht.

Voorwaardelijk aan dergelijke constructies lijkt een helder onderscheid in (de taken van) culturele instellingen. In Zweden en Denemarken is er een heel strikt onderscheid tussen wat nationale instellingen zijn en wat lokale of regionale. De eerste categorie hoort bij het Rijk, de tweede bij het regio/lokale bestuur. In de jaren 1990 probeerde de Noorse regering ook een dergelijk onderscheid te maken waarbij ook 'hub' instellingen werden benoemd die experiment in de regio stimuleerden. Ook in Finland lijkt er een scheiding te zijn tussen nationale instellingen en lokaal werkende instellingen. Voor regionaal werkende instellingen zijn er twee figuren: of men krijgt geld via de regionale arts council of men krijgt extra geld van het Rijk voor de regionale taak. Die heldere afbakening van taken maakt bestuurlijke samenwerking eenvoudiger hoewel we vragen kunnen stellen bij de betekenis van nationale instellingen voor regio's. Het lijkt er op dat deze landen veronderstellen dat dat niet aan de orde is. In de Nederlandse BIS lijken echter zowel instellingen te zitten die vrijwel uitsluitend een nationale taak uitvoeren maar de meeste instellingen functioneren zowel op het nationale als regionale niveau. Het is een steeds belangrijker punt in het beleid geworden dat de regio 'iets' heeft aan de 'eigen' BIS-instellingen, ook als die zich op een nationaal of internationaal perspectief richten. En het is gebruik dat het aanbod van BIS instellingen in de podiumkunsten alle regio's aandoet, al is er een kentering in het denken over de reisverplichting gekomen. Een belangrijk punt is ook dat in de Scandinavische situatie voorwaarden worden gesteld aan de institutionele context voor het regionale of lokale cultuurbeleid: zo moeten er goed functionerende lokale of regionale art councils zijn.

Volledige decentralisatie van bevoegdheden voor cultuurbeleid naar het lokale niveau vinden we vrijwel niet terug, behalve in Duitsland waar het cultuurbeleid van oudsher een lokale zaak was en in de bottom-up benadering binnen de laissez-faire traditie waarbij cultuurbeleid vooral aan communities en privé-initiatief is verbonden. Ook in de Scandinavische landen vinden we geen volledige decentralisatie ondanks de grote rol van het lokale of regionale bestuur. Zo zijn bibliotheken en voorzieningen voor cultuureducatie de volledige verantwoordelijkheid van het lokale bestuur. Echter, ook in die situaties probeert het landsbestuur greep op ontwikkelingen te krijgen zoals de pogingen een landelijke digitale infrastructuur voor bibliotheken op te zetten.